

**AGUA: ¿PATRIMONIO VITAL O BIEN ECONÓMICO?
EL PROBLEMA DE LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN MANAOS, AMAZONÍA BRASILEÑA**

GERMÁN HUMBERTO VILLA FONTECHA

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES- IEPRI
Bogotá D.C, Colombia
2011**

**AGUA: ¿PATRIMONIO VITAL O BIEN ECONÓMICO?
EL PROBLEMA DE LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN MANAOS, AMAZONÍA BRASILEÑA**

GERMÁN HUMBERTO VILLA FONTECHA

Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Políticos

**Director:
ANDRÉS LÓPEZ RESTREPO
Profesor IEPRI**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES- IEPRI
Bogotá D.C, Colombia
2011**

AGRADECIMIENTOS

Ante todo, es importante aclarar que las personas e instituciones que hicieron posible este trabajo son bastante numerosas, por lo cual es posible que algunas de ellas se escapen a la memoria y puedan eventualmente no ser mencionadas, pese a merecer los más sinceros agradecimientos.

Quiero primero que todo agradecer a la División de Investigación (DIB) de la Sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia por el apoyo financiero que me proporcionó, siendo este fundamental y necesario para la realización del trabajo en todas sus etapas. Agradezco, asimismo, la colaboración y buena disposición de las compañeras y compañeros del área de gestión académica y administrativa del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), por cuanto su ayuda también fue muy importante para la realización de este trabajo.

Igualmente, quiero expresar mi agradecimiento al Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA) de la Universidad Federal del Pará por poner a mi disposición todos los recursos humanos y académicos para llevar adelante la tarea investigativa que sirvió de base para la elaboración de este trabajo. Agradezco especialmente al Profesor Luis Eduardo Aragón, cuya generosa colaboración, don de gentes y gran experiencia académica fueron algunos de los pilares fundamentales que sirvieron de base para el desarrollo del presente trabajo. Agradezco también a los profesores Nirvia Ravena, Edna Castro, Mario Amín y Norbert Fenzl del NAEA, y a la doctora Aline Meiguins de la Secretaría Estatal del Medio Ambiente (SEMA) del Pará por la información proporcionada, la cual fue clave para llevar a cabo la construcción temática de esta tesis.

Asimismo, debo enorme gratitud a Mauro, Gabriela, Angélica y demás personas allegadas a la familia De Cintra Santos, por el apoyo y acompañamiento que me brindaron durante la realización de mi trabajo de campo en la ciudad de Belém (Brasil).

Agradezco también muy sinceramente al profesor Andrés López Restrepo, cuyo acompañamiento, colaboración y paciencia fueron fundamentales dentro de este proceso. Quiero agradecer también a los profesores María Teresa Pinto y Bernardo Correa López, jurados de esta tesis, por su atenta lectura, y por sus pertinentes y enriquecedoras observaciones.

Le doy gracias a los amigos cercanos por su interés en mi proceso y por el aliento que me insuflaron en diversos momentos. Particularmente, agradezco a Juan Manuel Serrano por su colaboración en la corrección formal de este texto.

Finalmente, quiero manifestar un agradecimiento profundo y sincero a mi familia por su ayuda abnegada y por su constante apoyo moral. Muy especialmente, le doy gracias desde el fondo del corazón a la persona cuyo amor ingente y espíritu inquebrantable han sido el sostén de mi vida. A la persona que ha sido luz potente alumbrando el camino allí donde toda otra luz se ha extinguido y a quien además dedico humildemente este trabajo: a mi madre.

RESUMEN

La presente tesis busca reivindicar la importancia de la reflexión sobre la problemática global del agua, estableciendo como marco de referencia teórica, por un lado, la conceptualización propia de la Teoría de la Acción Racional (TAR) como modelo de comprensión de la acción humana propio de la ciencia económica y, por otro, algunas de las nociones más importantes de la reflexión biopolítica. Se trata de observar cómo el agua, un líquido absolutamente necesario para el origen y conservación de la vida, puede ser visto como un Derecho Humano, como un patrimonio vital o como un bien económico. A partir de la consideración de estos paradigmas del agua en confrontación se desarrolla la temática general del trabajo, enfocada en observar críticamente las implicaciones de la gestión del agua como mercancía. Con el fin de tener una referencia empírica de la problemática en cuestión, es introducido el caso de la privatización del agua en Manaos, Amazonía brasileña, en donde la privatización del agua ha traído consigo la profundización de un cuadro de escasez artificial y contaminación, no obstante encontrarse en el centro de la cuenca de agua dulce más grande del mundo.

Palabras clave: agua, bien económico, patrimonio vital, privatización, biopoder, maximización, escasez.

SUMMARY

The present thesis seeks to vindicate the importance of reflection on the problems of water, establishing as a reference framework on the one hand, the conceptualization of the Theory of Rational Action (TAR) as a model for understanding human action characteristic of the economic science, and on the other hand, some of the most important of the biopolitics reflection notions. This is to observe how water, an absolutely necessary fluid for the origin and preservation of life, can be seen as a Human right, as a vital heritage or as an economic asset. From the consideration of these paradigms of the water in confrontation develops the general theme of work, focused on observe critically the implications of the management of the water as a commodity. In order to have a reference to empirical issues in question, is introduced the case of the privatization of water in Manaus, Brazilian Amazon, where the water privatization has brought with it the deepening of a pattern of artificial scarcity and contamination, however found in the center of the world's largest freshwater basin.

Keywords: water, economic asset, vital heritage, privatization, BioPower, maximization, scarcity.

CONTENIDO

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN GENERAL	7
CAPÍTULO I: ELEMENTOS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN MARCO TEÓRICO	11
1. ANTECEDENTES CONCEPTUALES	11
1.1 Preludio epistemológico	11
1.2 La expansión de la racionalidad económica del capitalismo: el contexto internacional	18
2. AGUA: ¿PATRIMONIO VITAL O BIEN ECONÓMICO?	30
2.1 Comprendiendo las acciones económicas: el principio de la maximización del beneficio y la Teoría de la Acción Racional	30
2.2 Agua: patrimonio vital	36
2.3 El agua como bien económico: conceptos pertinentes	48
2.4 Las grandes transnacionales del agua	58
2.5 El agua en el orden ambiental internacional: integración contradictoria entre los dos paradigmas	61
2.6 Examinando el argumento de la escasez	66
2.7 La privatización del agua y sus problemas asociados	76
2.8 Propuestas concretas	83
CAPÍTULO II: EL PROBLEMA DE LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN MANAOS, AMAZONÍA BRASILEÑA	88
1. LA REGULACIÓN DEL AGUA EN BRASIL Y EN LA AMAZONÍA BRASILEÑA	88
1.1 El marco regulatorio del agua en Brasil: integración contradictoria entre los dos paradigmas	88
1.2 Panorama institucional de la regulación del agua en la Amazonía brasileña	95
1.3 Principales problemas relativos al uso y gestión del agua en la Amazonía brasileña	99

2. LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN MANAOS	109
2.1 Introducción	109
2.2 Marco histórico	110
2.3 Descripción del proceso de privatización	113
2.4 Consecuencias de la privatización	117
2.4.1 Desabastecimiento de agua y ausencia de saneamiento	121
2.4.2 Elevadas tarifas y cobros arbitrarios	128
2.4.3 Un complejo problema socioambiental	132
2.5 Los argumentos de Aguas del Amazonas	136
2.6 Reestructuración del Contrato de Concesión: continuidad de la Concesionaria en Manaus	145
2.7 La Cámara Municipal de Manaus y la Agencia Regulatoria de los Servicios Concedidos del Estado de Amazonas (ARSAM) frente a la problemática del agua	153
2.8 La estrategia de Suez en Manaus	157
CAPÍTULO III: CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES	159
BIBLIOGRAFÍA	165
TABLAS	
Tabla No. 1. Los 10 países con las mayores reservas hídricas del mundo	47
Tabla No. 2. Países con disponibilidad de agua catastróficamente baja	47
Tabla No. 3. Consumo anual de agua por sector en los países del G8	69
Tabla No. 4. Consumo anual de agua por sector en los países suramericanos	70
Tabla No. 5. Consumo anual de agua por sector en China e India	70
Tabla No. 6. Población con acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado en Manaus 2000-2009	123
Tabla No. 7. Renta media mensual familiar per cápita por regiones (Brasil)	129
Tabla No. 8. Metas contractuales y porcentajes de ejecución ADA 2007-2009	148

GRÁFICAS

Gráfica No. 1. Renta anual y consumo diario de agua <i>per cápita</i> en algunos países desarrollados y en vías de desarrollo	74
Gráfica No. 2. Número de empleados y costos de remuneración de personal COSAMA/ADA 1997-2008	118
Gráfica No. 3. número de empleados e índice de productividad COSAMA/ADA 1997-2008	119
Gráfica No. 4. Inversiones en suministro de agua y saneamiento COSAMA/ADA 1997-2006	127
Gráfica No. 5. Tarifas de agua y saneamiento aplicadas en la Región Amazónica: evolución comparada 1997-2008	130
Gráfica No. 6. Tarifas de agua y saneamiento aplicadas en Manaus y en las principales ciudades de Brasil: evolución comparada 1997-2008	130
Gráfica No. 7. Relación entre ingresos operacionales totales, costos operacionales y egresos totales, ADA 2002-2006	139
Gráfica No. 8. Relación entre ingresos operacionales totales y costos operacionales más inversiones	140

MAPAS

Mapa No. 1. Disponibilidad de agua <i>per cápita</i> anual por país	46
Mapa No. 2. Uso del agua predominante por país	68
Mapa No. 3. Macroregión Amazónica o <i>Panamazonía</i>	100
Mapa No. 4. Amazonía brasileña	101
Mapa No. 5. Ubicación del Complejo Hidroeléctrico Belo Monte	104
Mapa No. 6. Ubicación del Complejo Hidroeléctrico Rio Madeira	105
Mapa No. 7. Zonificación de Manaus según formas de acceso al agua	122
Mapa no. 8. Barrios de Manaus con mayores problemas de desabastecimiento de agua	126
Mapa No. 9. Número, distribución y estado de los pozos tubulares en Manaus	133

LISTADO DE SIGLAS

BM	–Banco Mundial
CDESC	–Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de las Naciones Unidas
CIADI	–Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
CNDVA	–Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (Uruguay)
CNUMAD	–Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
FEDECOR	– Federación Departamental de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable de Cochabamba
FMI	–Fondo Monetario Internacional
FSE	–Foro de Servicios Europeos
GATS	– <i>General Agreement on Trade in Services</i> (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios)
GATT	– <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)
GWP	– <i>Global Water Partnership</i> (Asociación Global del Agua)
IDH	–Informe de Desarrollo Humano –PNUD
IFI	–Instituciones Financieras Internacionales
MWSS	– <i>Metropolitan Waterworks and Sewerage System</i> (Sistema Metropolitano de Agua y Alcantarillado –Manila)
OIC	–Organización Internacional del Comercio
OMC	–Organización Mundial del Comercio
OMS	–Organización Mundial de la Salud
ONU	–Organización de las Naciones Unidas
PIDESC	–Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales
PNUD	–Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	– <i>Public-Private Partnerships</i> (Asociaciones Público-Privadas)

PSIRU	– <i>Public Services International Research Unit</i> (Unidad Internacional de Investigación en Servicios Públicos)
TAR	–Teoría de la Acción (o Elección) Racional
TPP	–Tribunal Permanente de los Pueblos
UE	–Unión Europea
VIDA (Red)	–Red de Vigilancia Interamericana para la Defensa y Derecho al Agua
WWC	– <i>Water World Council</i> (Consejo Mundial del Agua)

SIGLAS PARA BRASIL

ABES	–Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria
ABRH	–Asociación Brasileña de Recursos Hídricos
ADA	–Aguas del Amazonas
ANA	–Agencia Nacional de las Aguas
ANEEL	–Agencia Nacional de Energía Eléctrica
ARSAM	–Agencia Reguladora de los Servicios en Concesión del Estado de Amazonas
BNDES	–Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
BNH	– <i>Banco Nacional da Habitação</i> (Banco Nacional de Vivienda)
CESB	–Compañías Estatales de Saneamiento Básico
COSAMA	–Compañía de Saneamiento del Amazonas
COSANPA	–Compañía de Saneamiento del Pará
CPI	–Comisión Parlamentaria de Investigación
CND	–Consejo Nacional de Desestatización
DNAEE	–Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica
FGTS	–Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
FNSA	–Frente Nacional de Saneamiento Ambiental
IBGE	–Instituto Brasileño de Geografía y Estadística

ITB	–Instituto Trata Brasil
PAC	–Programa de Aceleración del Crecimiento
PLANASA	–Plan Nacional de Saneamiento
PMSS	–Programa de Modernización del Sector de Saneamiento
PND	–Plan Nacional de Desestatización
PR	–Partido de la República
PSB	–Partido Socialista Brasileño
PTB	– <i>Partido Trabalhista Brasileiro</i> (Partido Laborista Brasileño)
REBRIP	–Red Brasileña para la Integración de los Pueblos
SEMA	–Secretaría Estatal del Medio Ambiente (Est. Pará)
SFS	–Sistema Financiero de Saneamiento
SNGRH	–Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos
SNIS	–Sistema Nacional de Información sobre Saneamiento

INTRODUCCIÓN GENERAL

El trabajo que ahora se presenta es, ante todo, una propuesta crítica enmarcada en un ámbito de reflexión eminentemente *teórico*; se trata de un acercamiento a la comprensión de los *modelos* a partir de los cuales se viene entendiendo y gestionando el *agua* en el mundo contemporáneo, con la finalidad de sopesar la conveniencia o inconveniencia de cada uno, de cara a las complejas problemáticas sociales y ambientales que vienen surgiendo en relación con el entendimiento, uso y gestión del líquido.

El presupuesto inicial de la investigación será el de la innegable interrelación entre los *modelos* de comprensión de la realidad y los fenómenos empíricos que la componen: los *modelos* son construidos a partir de la apropiación de las representaciones que aportan los hechos constatables de la realidad; representaciones que posteriormente se convierten en estructuras conceptuales y, a la vez, dichas estructuras pasan a ser, no sólo marcos de interpretación de los fenómenos de la realidad, sino también esquemas a partir de los cuales pueden constituirse y transformarse las realidades que conforman el fenómeno político. De acuerdo a esto, un determinado modelo de comprensión de la realidad o de la naturaleza puede llevar a una forma de entender y gestionar el agua, pero también, una transformación o sustitución del modelo llevaría a una transformación o sustitución de la manera como se entiende y gestiona el recurso.

Dichos modelos se ven aquí representados bajo la forma de dos *paradigmas del agua*: el paradigma del *patrimonio vital* y el paradigma del *bien económico*. El desarrollo del trabajo como tal se enmarca en la confrontación entre estos dos paradigmas, confrontación que emerge históricamente en el contexto de la expansión de la racionalidad económica del capitalismo ocurrida en las últimas décadas, la cual ha traído consigo, entre otras cosas, la incorporación de entes naturales como los genes, las semillas y el *agua* al universo de las mercancías.

Inicialmente, se buscará desentrañar el núcleo de cada uno de estos *paradigmas*: su lógica o esquema elemental, con el fin de observar la *significación fundamental* que le otorga cada uno al agua, y a la relación entre esta y los seres vivos, incluido el ser humano. La caracterización del *paradigma económico* se elaborará tomando elementos de la *Teoría de la Acción Racional* (TAR), entendida como la teoría de la acción humana propia de la racionalidad económica del capitalismo, así como elementos de la Teoría Económica General. El rasgo propio del esquema

de acción económica y, por lo tanto, del *paradigma económico* del agua, será su adopción del principio de *maximización del beneficio* como parámetro normativo fundamental de la actuación de los agentes. En cuanto al paradigma del *patrimonio vital*, este se elaborará a partir de una reflexión propia que toma como punto de referencia la Observación General No. 15 (O.G. 15) del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). Dicha reflexión se encaminará hacia la consideración de la relación entre *agua* y *vida* como propia del plano de la *necesidad biológica*, a partir de lo cual, el agua pasa a entenderse como una *necesidad vital* universal y, por lo tanto, como un *derecho* humano y de las especies.

La observación de cada uno de estos *paradigmas* en su forma más elemental permitirá determinar las implicaciones de entender y disponer del agua de acuerdo a uno u otro: la visión del agua como *patrimonio* de la vida, sustentada en su carácter de *necesidad vital*, conduciría a una gestión concebida en función de la satisfacción de dicha necesidad. En ese sentido la gestión se ajustaría al *Orden de la Naturaleza*: aquel que determina a las especies vivas a *necesitar* del agua para vivir. Por su parte, la visión del agua como *bien económico* acarrearía la introducción del recurso en la esfera de la acción económica, por lo cual, la gestión se desarrollaría de acuerdo a la lógica de la maximización del beneficio individual.

Frente a esto, la argumentación buscará reivindicar el paradigma del *patrimonio vital* frente al del *bien económico*. El núcleo de la argumentación estará en la consideración del *poder sobre la vida* (*biopoder*) que surge de la ostentación de los *derechos sobre el agua*, dada la función e importancia que tiene el recurso para la conservación de la vida: por cuanto el Estado o las entidades territoriales descentralizadas ostentan tales derechos, pueden disponer del agua de acuerdo a las improntas del bienestar ciudadano y la conservación ambiental, o de acuerdo a intereses políticos particulares y sectorizados. En este último caso, los derechos sobre el agua permitirían el ejercicio de un *poder sobre la vida* en función de intereses políticos.

Igualmente, el Estado o las entidades territoriales pueden enajenar o conceder los derechos sobre el agua a los agentes económicos: empresas y corporaciones dedicadas al negocio del agua con fines de lucro privado. Esto implica, por supuesto, que tales agentes pasan a ejercer el *biopoder* de acuerdo a los parámetros de su esquema de actuación particular, esto es, como parte fundamental de sus estrategias de maximización. Sobre este último aspecto se enfocará el desarrollo de la investigación.

Así pues, el *poder sobre el agua* que adviene de los derechos sobre el agua, implica un *poder sobre la vida*, por lo cual, una gestión del agua enfocada en la utilidad particular e indiferente al bienestar general trae, *por su propia lógica*, consecuencias negativas a las sociedades y al medio ambiente: la satisfacción de la necesidad vital pasa a depender de su conveniencia a los intereses políticos o económicos. En este sentido, el trabajo procura mostrar que los problemas sociales y ambientales derivados de la privatización del agua, recurrentes en el mundo, no son situaciones fortuitas o accidentales sino que son *deducibles* de la lógica del negocio del agua.

Sobre esa base se plantea la propuesta de este trabajo: excluir al agua de la esfera de la actuación económica y reivindicar la exigencia de una *responsabilidad política* de los Estados y las instituciones en la gestión del agua, con el fin de que los derechos sobre el agua no sean ejercidos en función de intereses particulares, ya sean de orden político o económico.

Es importante aclarar que la investigación se sitúa '*más acá*' del concepto de *lo público*, en la medida en que no busca confrontar los conceptos de lo público y lo privado, sino simplemente centrarse en las complejidades que acarrea el entendimiento y gestión del agua desde *lo privado*; desde el modelo de la acción económica enfocada a la maximización del beneficio particular o individual. Las alusiones a *lo público* tendrán un carácter puramente nominal y reflejan, más que el intento por teorizar sobre lo público, una adhesión al modo tradicional de expresarse en el campo de la investigación sobre la privatización del agua. Por eso, cuando aquí se haga alusión a *lo público* o a la *gestión pública*, entiéndanse estas expresiones como sinónimo de *estatal* o de *gestión realizada por instituciones estatales*.

Así, la crítica a *lo privado* como forma de gestión del agua desde el paradigma económico se hará apelando a la perspectiva de la *necesidad vital universal* que el agua representa para todos los seres vivos. De tal suerte, la contraparte de *lo privado*, regido por el imperativo del interés individual será, antes que lo público, *lo vital*, lo relativo a la vida y sus necesidades propias.

Tomando como referencia la contraposición manifiesta entre los dos *paradigmas* se abordará el tema de la ambigüedad en los lineamientos discursivos de las organizaciones del Orden Ambiental Internacional (Consejo Mundial del Agua –WWC, Foro Mundial del Agua) y en los principios del marco regulatorio del agua en Brasil. Esa ambigüedad resulta del reconocimiento de la importancia vital del agua y de lo imprescindible de trabajar en su conservación y universalización de su acceso, aunado a la afirmación de su carácter de bien económico y de la pertinencia de la gestión privada como solución a las problemáticas del agua en el mundo. En

la medida en que el Orden Ambiental Internacional y la regulación del agua en Brasil propugnan por una gestión económica del agua, guardan una alineación con las prescripciones y normativas del Orden Económico Internacional (Instituciones Financieras Internacionales – IFI, Organización Mundial del Comercio –OMC) y sirven de marco de encuadramiento de los problemas más relevantes asociados al uso y gestión del agua en la Amazonía brasileña, entre ellos el problema de la privatización del agua en Manaus.

El argumento principal que erigen las agencias económicas internacionales y organizaciones como el WWC a favor del tratamiento económico del agua es el de la *escasez* creciente del líquido en el planeta, situación que puede desembocar en una *“crisis mundial del agua”*. Según estas agencias y organizaciones, el cobro por el agua en todos sus usos y a todos los niveles, unido a una participación creciente del sector privado en la gestión del recurso son las soluciones para los problemas de desperdicio, contaminación y gestión ineficiente de los servicios de agua y saneamiento en el mundo. Dada su relevancia en la justificación de la privatización del agua, este argumento es examinado aquí con el fin de sopesar su validez. Con base en ese examen se plantea una propuesta en lo que atañe al *cobro* por el agua: establecer la gratuidad universal para el consumo en el nivel de *necesidad vital* e implementar un régimen tarifario disciplinante para el consumo en el nivel de *contingencia*.

Puestos los elementos conceptuales para la reflexión sobre la problemática inherente a la visión del agua como bien económico, se introduce el caso específico de la privatización del agua en Manaus, no sin antes formular algunas apreciaciones sobre la naciente y aún inmadura institucionalidad del agua en la Amazonía brasileña, y hacer alusión, con un ánimo informativo, a dos de los grandes problemas asociados al uso del agua que enfrenta actualmente la Amazonía brasileña: la construcción de los complejos hidroeléctricos de *Belo Monte* y *Rio Madeira*.

El caso de Manaus ha sido escogido como referencia empírica de las situaciones reales que se derivan de la privatización del agua por ser un caso contrastante y paradójico: la ciudad se encuentra en el centro de la cuenca de agua dulce más importante del mundo pero la actuación de la empresa *Aguas del Amazonas*, subsidiaria de Suez, junto con la irresponsabilidad política, la han llevado a convertirse en uno de los escenarios de *escasez artificial* de agua más complejos del planeta.

En el último capítulo se presentan las consideraciones finales y conclusiones del trabajo.

CAPITULO I: ELEMENTOS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN MARCO TEÓRICO

1. ANTECEDENTES CONCEPTUALES

1.1 *Preludio epistemológico*

Situémonos desde el comienzo: el desarrollo del presente trabajo se encuadra temáticamente dentro de lo que Vandana Shiva denomina *guerras entre paradigmas*, entendidas como los conflictos entre las diferentes formas de entender y percibir, y a partir de allí, usar y gestionar el *agua* en el mundo contemporáneo¹. La investigación buscará llevar a cabo una caracterización de estos *paradigmas*, así como observar cómo se da su confrontación. Igualmente, buscará determinar la conveniencia o inconveniencia de uno u otro en lo referente al entendimiento, uso y gestión del agua desde una perspectiva preferentemente teórica que incluirá, por supuesto, aspectos histórico-políticos. Esto con miras a formular propuestas en el ámbito concreto de las políticas públicas y ambientales. La investigación tendrá una referencia empírica precisa, representada en la observación de un caso concreto relacionados con el uso y gestión del agua en la Amazonía brasileña: la privatización del agua en la ciudad de Manaus.

¿Por qué es importante la reflexión o discusión en torno a los paradigmas de entendimiento del agua y, en general, en torno a los paradigmas relativos al entendimiento de cualquier problema o fenómeno político?

No importando que puedan existir múltiples y bien elaborados discursos sobre el mejor modo de abordar, comprender y actuar respecto de los fenómenos políticos y sociales, lo que resulta claro desde cualquier perspectiva es que su conocimiento involucra siempre dos cosas: al fenómeno político mismo como objeto de conocimiento, y a aquel que lo conoce, la persona como sujeto de conocimiento, que lo define y explica. No obstante, cuando hablamos de *conocer* los fenómenos políticos, estamos aludiendo a un acto de pensamiento, a una realización de la racionalidad humana y, por tanto, a un hecho de la subjetividad. Se sigue entonces que los fenómenos se convierten en objeto de análisis y comprensión *en el sujeto*; esto no podría pasar 'fuera' de él. De acuerdo a esto, los fenómenos adquieren sentido y significación a través de *conceptos*; aquellos que constituyen el principio, la 'materia prima' o los 'insumos' del pensar, permitiendo la inteligibilidad o razonabilidad de los fenómenos.

¹ Shiva, Vandana. *Las Guerras del Agua: contaminación, privatización y lucro*. Siglo XXI Editores. Primera edición en español. México 2003. P. 9

Asimismo, este conocimiento basado en conceptos es el que permite, eventualmente, generar y orientar acciones de connotación política por parte de los sujetos, entendidos como actores.

De acuerdo a cómo se dé la asimilación de los fenómenos en las diferentes capas o sectores de la sociedad, es decir, de acuerdo al nivel de comprensión que pueda lograrse frente a ellos, este conocimiento alcanzará una mayor o menor complejidad o rigor; será más o menos adecuado. Pero en cualquier caso, la asimilación y la comprensión sólo serán posibles abordando e interpretando los fenómenos *a través de* redes, entramados, estructuras, sistemas, etc². *de* conceptos que pueden, en una mayor o menor medida, convertirse en esquemas o modelos conceptuales, dependiendo del grado de orden y conexión intrínsecos que alcancen. Lo crucial en este punto es que estos esquemas o modelos conceptuales tienen siempre referencia a un *paradigma*, o constituyen uno.

En el ámbito específico de la investigación académica, esta asimilación de los fenómenos políticos mediante esquemas conceptuales los convierte en los *casos de estudio* de la política; su identificación como caso, su abordaje y análisis se realiza siempre mediante algún esquema.

Podría pensarse, desde cierto punto de vista, que el conocimiento de las ciencias sociales y políticas está en capacidad de desarrollarse plenamente y alcanzar niveles muy altos, implementando un enfoque netamente empirista que prescindiera de la referencia a esquemas generales de conceptos, es decir, que prescindiera de la *teoría*. Sin embargo, dado un fenómeno o caso a estudiar, buena parte de los 'empiristas' concede que el conjunto de los hechos pertinentes para la investigación no coincide con el 'universo de los hechos'; no resulta adecuado, ni siquiera posible, investigar 'la totalidad de los hechos' con miras a explicar un fenómeno particular, sino que deben ser *seleccionados* aquellos fenómenos realmente pertinentes para tal fin. Dicha selección requiere de unos *criterios* los cuales, como es evidente, no están en la realidad empírica misma sino que surgen del nivel conceptual. Del mismo modo, muchos 'empiristas' otorgan importancia a la relación de causalidad en la interpretación de los fenómenos, pero las relaciones causales no pueden ser comprobadas ni entendidas fuera de un conjunto de categorías de carácter teórico, por lo que hablar de 'causalidad' dentro de un enfoque empirista presupone, de todos modos, la aceptación de esquemas conceptuales. Lo mismo puede afirmarse de cualquier conjunto de relaciones que se establezca entre los hechos desde el enfoque empirista, pues el orden y conexión que entre

² Existen muchas figuras aplicables en este caso, siempre y cuando remitan a la representación de un cierto orden y conexión entre los conceptos.

ellos se pudiera establecer obedece al orden y conexión entre los conceptos del esquema de interpretación adoptado³.

Siendo esto así, es claro que un posible cuestionamiento por el papel de los esquemas o modelos conceptuales, así como de los paradigmas en el estudio de los fenómenos políticos, no puede orientarse en el sentido de si se debe, o no, teorizar, pues siempre que se realiza una investigación se está haciendo, *a la vez*, teoría, en la medida en que *es imposible pensar sin conceptos*. El cuestionamiento debe encaminarse, más bien, a esclarecer si se está haciendo teoría explícitamente, con conciencia de que se la está haciendo, o más bien, implícitamente; sin saber que se la está haciendo o incluso pretendiendo que no se está teorizando de ningún modo, evadiendo la posibilidad de ser criticado en el plano conceptual. En este sentido, no habría teórico más renegado que aquel que sostiene que "*hay que dejar que los hechos hablen por sí solos*"⁴.

Dando un paso adelante, buscando dar respuesta a la pregunta inicial, hay que decir que la relación entre las personas y los fenómenos políticos no es, por supuesto, una relación de conocimiento exclusivamente: los fenómenos no pueden pensarse como 'objetos externos' a los sujetos, pues son las acciones de estos últimos las que conforman aquellos. Más bien, debe pensarse como una relación de *inmanencia*; los fenómenos se dan *en* las acciones de las personas en cuanto actores, y a su vez, las personas y sus acciones se dan *en* los fenómenos políticos. Esto hace posible⁵ un *autorreconocimiento* de la persona como *sujeto político* al vislumbrar los fenómenos de la política precisamente como el producto de acciones de personas como él, incluyendo las suyas propias.

Un ejemplo que puede servir para ilustrar la mencionada relación de *inmanencia* tomado del ámbito académico es el hecho de que, en los múltiples discursos y análisis elaborados en el marco de lo que denominamos como estudios políticos, identificamos como actores políticos a los funcionarios de diferentes instituciones gubernamentales, a los representantes de la rama ejecutiva del Estado, a los activistas de los diferentes movimientos sociales, a los representantes de ONG, a los miembros de grupos armados o a los ciudadanos de a pie, simplemente. A su vez, quienes elaboran estos discursos y análisis sobre temas políticos ocupan un lugar y desempeñan un rol en determinado contexto, dentro de los muchos que

³ Para una consideración crítica en esta línea, ver: Parsons, Talcott. *The Role of Theory in Social Research*. En: *On Institutions and Social Evolution. Selected Writings*. The University of Chicago Press. Chicago, 1982.

⁴ *Op. Cit.*, p. 68. Alusión de Talcott Parsons a una frase del economista Alfred Marshall.

⁵ 'Posible', pues no es la regla ni ocurre necesariamente.

conforman la 'realidad política' nacional e internacional; es decir, hacen parte de los fenómenos políticos, conformándolos a partir de sus acciones, a la vez que son sujetos de conocimiento de tales fenómenos.

Ahora, las acciones de connotación política de las personas son el resultado de una serie de móviles y factores: entre los principales está precisamente su nivel de comprensión de los fenómenos políticos en los que se hallan inmersas, así como su grado de autorreconocimiento como sujetos políticos. La orientación y naturaleza de sus acciones no serán cuestiones que surjan espontáneamente o, por así decir, 'de la nada', sino que dependerán en gran medida de las ideas o conceptos que tengan respecto de los fenómenos: el orden y conexión de las acciones será, de algún modo, reflejo del orden y conexión de los conceptos propios del esquema de interpretación adoptado.

Tenemos entonces que, así como realizar un estudio de caso o trabajo de campo de orientación netamente empírica, esto es, enfocado en la descripción de fenómenos concretos de naturaleza política conlleva, consciente o inconscientemente, la utilización de un entramado conceptual o la aplicación de un cierto esquema mental que hace posible la interpretación y comprensión del fenómeno (incluyendo la posibilidad misma de traerlo a la esfera del lenguaje), *a la inversa*, también es perfectamente pensable que la construcción de un esquema o modelo conceptual determine el modo como han de ser, no sólo definidos y entendidos los fenómenos de la realidad política, sino también el modo como han de *conformarse*, en tanto que resultado de las acciones de las personas concebidas a partir de dicho esquema⁶.

Se sigue que, así como un cambio en los estados de cosas propios de los fenómenos políticos puede llevar a una modificación en la estructura mental o en los paradigmas intelectuales de las personas, *a la inversa*, también los cambios en las estructuras mentales y modelos conceptuales de estas pueden representar cambios en la realidad concreta de los fenómenos, en la medida en que tales modelos conceptuales las lleven a orientar sus acciones de manera que representen una transformación de los fenómenos políticos, pues son las mismas personas quienes, en las múltiples posibilidades de su mutua interacción, *hacen* y a la vez *piensan*, con un mayor o menor rigor o nivel de comprensión, los fenómenos políticos.

⁶ Esto último es absolutamente fundamental para entender la conexión entre el modo como se estructuran los paradigmas del agua y la forma como se promueven e implementan los modelos de uso y gestión de la misma.

Con esto se quiere poner de presente, y desde el comienzo, la importancia de reconocer la correspondencia entre el plano *ontológico*, de la existencia de los fenómenos, y el plano epistemológico, de la reflexión y comprensión de los mismos. Correspondencia que no podría darse de una manera más estrecha que en el campo de la política: ciertamente, no puede efectuarse una acción de naturaleza política sin una cierta noción por parte de la persona que actúa del significado de lo que representa el fenómeno político en el que se halla inmerso y, viceversa, no podría existir una idea o noción posible del fenómeno de lo político sin una realidad política que proporcionara a la persona los objetos sobre los cuales reflexionar para hacerse una idea al respecto.

Así pues, se puede afirmar que los modelos conceptuales y los paradigmas en política no sólo son el fundamento de la comprensión y explicación de los fenómenos políticos, sino que pueden llegar a configurar dichos fenómenos en su existencia; pueden llegar a *crear realidades* en la medida en que se conviertan en el parámetro orientador de las acciones de las personas, acciones que son la materia de la que está hecha la realidad política.

De allí entonces, la importancia que tiene la reflexión sobre los paradigmas en política. Con base en esto podemos igualmente deducir y formular una respuesta a la pregunta por la importancia de la reflexión y discusión sobre los paradigmas de entendimiento del agua. Esta no es, ni mucho menos, una cuestión banal: una cierta forma de usar y gestionar el agua es resultado de una cierta forma de entenderla o percibirla, asociada a un paradigma; los conflictos que se presentan en las sociedades relacionados con la forma como se usa y se maneja el agua presuponen los conflictos entre los paradigmas de entendimiento de esta, o la confrontación de intereses particulares cada uno de los cuales reivindica unos derechos sobre el agua dentro de la lógica de un paradigma.

Por cuanto el agua es un ente natural que se mueve sin reconocimiento alguno de fronteras, los conflictos por el agua se presentan como fenómenos políticos que envuelven todos los ámbitos y traspasan todas las divisiones de la territorialidad. Así, pueden verificarse, tanto confrontaciones en el nivel local, como otras de carácter transfronterizo entre jurisdicciones de un mismo Estado, o entre los Estados. Ejemplos representativos de conflictos por el agua en ámbitos locales se encuentran en los diferentes casos de privatización de los servicios del agua en el mundo; la llamada *Guerra del Agua* en Cochabamba, Bolivia acaecida en 2000 se ha erigido en ejemplo emblemático de esta clase de conflictos, no obstante existir muchas de estas situaciones alrededor del mundo. Cabe destacar además que, si bien se trata de conflictos presentes en ámbitos locales, con el advenimiento e intensificación del fenómeno de

la globalización, estos conflictos han ido cobrando visibilidad e incidencia en el ámbito global. En lo que se refiere a conflictos transfronterizos por el agua o que han involucrado una componente hídrica, de acuerdo a documentos presentados en el Foro Mundial del Agua de Kioto 2003, se habían presentado en el mundo, en los últimos 50 años, 1.831 casos de litigios transfronterizos entre países que compartían el uso de una misma cuenca hidrográfica. 1.228 de estos litigios fueron solucionados a través de acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación, 507 se tornaron en divergencias diplomáticas irresueltas, y 37 de ellos llevaron a confrontaciones violentas⁷. Cabe destacar que más de la mitad de estas confrontaciones se han presentado en el marco del conflicto árabe-israelí, especialmente entre Israel y Siria a raíz de la ocupación israelí de las Colinas de Golán desde 1967, ocupación que ha tenido un carácter estratégico, pues el 25% del agua que consume el Estado Judío proviene de los lagos de estas Colinas.

En este marco, si se quiere tener una idea adecuada de lo que constituyen las 'guerras del agua' como fenómenos políticos, es preciso primero comprender cómo estos conflictos obedecen a una confrontación entre paradigmas, o a la confrontación de intereses particulares, comprensible bajo la lógica de un mismo paradigma. Igualmente, si lo que se busca es vislumbrar soluciones a esta clase de problemáticas concretas, también es necesario remontarse a los modelos de entendimiento del agua, pues no puede alcanzarse una transformación real del fenómeno si antes no se logra elaborar dicha transformación en el terreno de los conceptos.

Esa es la apuesta del presente trabajo: abordar el tema de los conflictos sobre el agua, tomando en consideración específicamente aquellos que son resultado de la confrontación entre paradigmas, para, desde el nivel conceptual, plantear alternativas de solución a los mencionados conflictos. Estas alternativas no se formularían como respuestas particulares a situaciones particulares basadas en referencias empíricas sin más, sino que tendrían una fundamentación teórica y, por tanto, una posible repercusión allí donde el conflicto de paradigmas se hiciera presente: en lo que respecta al presente trabajo se está teorizando conscientemente.

Pero, ¿cuáles son los paradigmas del agua que se hallan en guerra?

⁷ Messias da Costa, Wanderley. *Valorizar a Água da Amazônia: uma Estratégia de Inserção Nacional e Internacional*. En: *Problemática do Uso Local e Global da Água da Amazônia*. Luis Eduardo Aragón y Miguel Clüsener-Godt (organizadores). UNESCO/NAEA. Belém, 2003. P. 312

Los paradigmas son dos: de un lado el que concibe al agua como una necesidad humana y ambiental, constituyéndose en *patrimonio vital* y en un *derecho*. Del otro lado está la visión del agua como *bien económico*, esto es, como una mercancía que debe usarse y manejarse de acuerdo a las leyes del mercado capitalista y comercializarse con fines de lucro económico en beneficio privado. Estas guerras entre paradigmas se presentan en muchas sociedades a lo largo y ancho de todo el mundo, siendo sus protagonistas, del lado de la visión económica, las empresas y corporaciones transnacionales dedicadas al negocio del agua o grandes consumidoras del líquido con fines productivos, las organizaciones económicas internacionales y sectores gubernamentales de diferentes países. Del lado que entiende el agua como derecho o patrimonio vital, se encuentran amplias capas de las sociedades del mundo que padecen escasez, desabastecimiento o contaminación del recurso⁸, innumerables grupos ambientalistas y activistas de los contextos nacionales y transnacionales que tienen en su agenda la lucha por las reivindicaciones del agua, y sectores gubernamentales de algunos países.

Resulta sensato reconocer, desde ahora, que la presente investigación presupone una actitud crítica frente al hecho (y a la posibilidad misma) de entender, usar y gestionar el agua como bien económico, adoptando una posición afín con el paradigma del *patrimonio vital*. Sin embargo, esta postura no tendrá como base consideraciones de índole moral, más allá de la aceptación del axioma de la conservación de la *vida*, por encima de la posibilidad de su degradación o desaparición. Por lo demás, la afirmación del agua como patrimonio vital sostenida aquí obedece más una observación de su función biológica y orgánica dentro del determinismo de los mecanismos naturales asociados a la conservación de la vida, que a apreciaciones valorativas sobre el *'deber ser'* en la relación entre el hombre y la naturaleza. En esta línea, la razón de ser de esta investigación es justificar, de manera argumentada, la opinión de que el agua no debe considerarse un bien económico sino más bien un *patrimonio vital*.

Para cumplir con este cometido, lo que se hará en este capítulo será profundizar en la lógica y principios de cada uno de los mencionados paradigmas con el fin de asimilarlos adecuadamente y comprender por qué se hallan en conflicto (ya que podría suponerse en un comienzo que son compatibles o armonizables). También con el fin de establecer, desde una perspectiva crítica, la conveniencia o inconveniencia de cada uno de ellos como modelo de gestión del agua.

⁸ Utilizo en este trabajo el término 'recurso', bajo la acepción latina de *recursus*: "regreso al punto de partida", para aludir al agua como "lo que regresa al punto de partida" en virtud de su ciclo natural. No se está tomando bajo la consideración de aquello a lo que puede atribuírsele valor comercial como materia prima para la industria o la manufactura.

1.2 La expansión de la racionalidad económica del capitalismo: el contexto internacional

Tomando como referente más lejano la visión moderna de la naturaleza como algo exterior al hombre, como una substancia distinta e inconmensurable respecto del ser racional, lo que justificaba una explotación de esta como fuente inagotable de recursos, podemos dar un primer paso en la comprensión de cómo se ha construido históricamente la percepción de los entes naturales bajo la premisa de la *utilidad* que es posible extraer de ellos.

Esa percepción utilitarista de la naturaleza ha ido evolucionando a lo largo de los últimos siglos conjuntamente con el desarrollo histórico de las formas del capitalismo, y con el vertiginoso avance de la ciencia y la técnica, hasta tomar la forma, en nuestros días, de un esquema de estructuración de la relación entre el hombre y la naturaleza, al nivel más íntimo y elemental, como una relación *económica*. Esto quiere decir que los entes naturales (hablo, por supuesto, del *agua*) no solamente son introducidos dentro del modelo de valoración capitalista, por parte de ciertos actores, con miras a la obtención de la utilidad económica que estos puedan proporcionar, sino que la posibilidad misma de acceder a ellos se da *a través* del medio económico.

Este fenómeno es resultado de un complejo proceso de expansión de lo que se ha denominado aquí la *racionalidad económica del capitalismo*. No se busca con esto dar a entender que exista un conjunto uniforme y homogéneo de conceptos ordenados lógicamente y coherentemente en un único sistema llamado 'La racionalidad económica del capitalismo', pero sí una serie de estructuras o esquemas que guardan parentesco en el orden y conexión de sus conceptos, una semejanza en la delimitación de su origen histórico e intelectual, igual que un innegable 'aire de familia' en lo relativo a su entendimiento del sentido, finalidad y naturaleza de *lo económico*. Cuáles fueron los rasgos generales de la expansión de esa racionalidad hasta alcanzar en nuestros días a entes naturales como el agua es lo que se buscará mostrar a continuación.

Como parte del proceso de fragmentación del saber que significó la subdivisión y separación de las disciplinas del conocimiento en la modernidad, importantes obras producidas en el ambiente intelectual británico de la ilustración, marcado por las corrientes filosóficas empirista y utilitarista, dieron origen, a partir de la segunda mitad del S XVIII, a una nueva ciencia: la *Ciencia Económica*. Esta se enseñó por primera vez en Oxford en la segunda década del S. XIX, paralelamente al auge de la Primera Revolución Industrial. Se destacan en este sentido los escritos de Adam Smith y David Ricardo, aunque los aportes de Jeremiah Bentham,

James Mill, John Stuart Mill, y de los empiristas John Locke y David Hume, fueron también importantes.

Precisamente en Adam Smith, pueden encontrarse los rudimentos intelectuales que marcarían, desde sus inicios, el sendero de la Ciencia Económica y que se mantendrían con pocas modificaciones a través del desarrollo de la corriente ortodoxa⁹ de la Ciencia Económica.

Smith planteaba que 'la máxima sabiduría' de la sociedad o la sociedad bien organizada, se alcanzaba cuando el Estado, al dejar en libertad a cada persona para que consiguiera el máximo bienestar personal, lograría asegurar *al mismo tiempo* el máximo bienestar de todas las demás personas. De hecho, no se trata de que la intención de la persona sea contribuir al interés general; ella sólo mira su propio interés y, al hacerlo -como lo harían todas las demás personas-, se ve conducida por una '*mano invisible*' hacia la realización de un objetivo ajeno a sus intenciones: el bienestar general. En fin, existe un *equilibrio natural* de la sociedad que se explica a partir de que la consecuencia no intencionada del egoísmo de cada uno es el bienestar de todos¹⁰.

Este acercamiento a la postura de Smith sobre el papel del Estado y la naturaleza del comportamiento de las personas en la sociedad ayuda a introducir la reflexión que sigue, permitiendo vislumbrar la orientación del desarrollo de la Ciencia Económica, en su línea ortodoxa, a la vez que entrever algunos elementos originarios de la racionalidad económica en expansión.

A través de su desarrollo como disciplina, la Ciencia Económica fue elaborando sus propios conceptos, así como su propio lenguaje, estableciendo y diferenciando su ámbito de explicación y aplicación frente al de otras disciplinas. Ante el desarrollo de las relaciones mercantiles y monetarias propias del capitalismo se planteó la necesidad de diseñar fórmulas para alcanzar lo que se entendía como el objetivo fundamental de la actividad económica: el '*ideal de la ganancia máxima*'. Para esto fueron incorporados de manera creciente a la Ciencia Económica la práctica contable y el cálculo económico, herramientas que permitirían tener un mayor conocimiento y control de las relaciones de intercambio¹¹. La actividad de ganancia se

⁹ Es importante tener en cuenta que también existe la corriente heterodoxa de la ciencia económica, siendo una de sus figuras más representativas Karl Marx.

¹⁰ Smith, Adam. *Indagación acerca de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Libro Cuarto: *Los sistemas de economía política*. Capítulo Segundo: *Restricciones a la importación de artículos*. La edición utilizada es la de Ed. Aguilar. Traducción del inglés de Armando Lázaro Ros. Madrid 1961. Pp. 392- 409.

¹¹ Hoyos Vásquez, Guillermo. *Sentido de la reflexión epistemológica sobre la ciencias sociales*. En: *Epistemología y Política*. Centro de Investigación y Educación Popular CINEP 1980. P. 14

volvió una actividad fundada en el razonamiento lógico y matemático, esto es, se volvió una *'actividad racional'*.

Así pues, la racionalidad económica surgió y ha evolucionado como resultado de la necesidad de *'racionalizar'* los diferentes factores involucrados en la actividad económica, en razón de la necesidad de conocimiento y control sobre los mismos para lograr el *ideal de maximización de la ganancia*. El mecanismo por el cual esta racionalidad se construye es el de la abstracción y formalización de la lógica de la maximización, como fundamento de los modelos y esquemas racionales que prefiguran el *'núcleo'* de la Ciencia Económica.

Ahora, si bien en las diferentes formas históricas de la actividad económica ha existido el recurso a múltiples aplicaciones de la cuantificación, esta cuantificación no se había elevado a la categoría de fundamento de una ciencia explicativa; no se había puesto como base de una construcción teórica de aplicación práctica, en fin, no constituía el fundamento de ningún modelo racionalizado, hasta el advenimiento del capitalismo. De hecho, muchas de las formas de la actividad económica habían estado, y aun están en algunas sociedades, encaminadas a alcanzar ciertas finalidades a través de ciertos medios, establecidos, en ambos casos, por la tradición y la costumbre social¹², sin proceder a una racionalización abstracta con miras a la elaboración de modelos explicativos de las reglas de la maximización. Por ello, el reino de la razón económica empieza, pues, con el surgimiento del capitalismo: no es un hecho inherente al desarrollo histórico de la actividad económica, no es connatural a la economía; aparece, por primera vez, como racionalidad-del-capitalismo.

Al hablar de racionalidad económica nos referimos a un tipo de racionalidad que trabaja empleando las categorías de eficacia, eficiencia, rentabilidad, rendimiento, productividad, maximización, interés, etc., las cuales, desde su enunciación, tienen en conjunto un *'aire de familia'*, parecen pertenecer a un mismo *'juego de lenguaje'*, a una misma gramática. La semántica que configuran las categorías de ese lenguaje es la que determina el modo como se han de definir y entender las diferentes cuestiones introducidas dentro de él. Este punto es crucial, pues surge aquí el problema de qué cuestiones son las que entran o *deben entrar* a ser definidas y entendidas dentro de dicho lenguaje, y con qué criterios, y cuáles no.

¹² Godelier, Maurice. *Racionalidad e irracionalidad en economía*. Capítulo I: El Tema. Pp. 17- 18. A propósito de una alusión a la obra *Economie Politique* de O. Lange. Libraire Fracois Maspero. París 1966. La edición Utilizada es la de Siglo XXI Editores, Décima edición en español. México 1982. Traducción de Nicole Blanc. P. 9

Más allá de este interrogante, lo que ha ocurrido históricamente con la racionalidad económica del capitalismo es que ha experimentado un '*giro semántico*', por el cual sus conceptos han pasado de ser sustantivos referidos a un campo determinado del saber y una cierta forma de la racionalidad, a ser adjetivos y predicados del lenguaje con el que se escriben y se piensan otras disciplinas del conocimiento, así como otros campos de acción y de relaciones que antes no se entendían dentro de esa semántica. Tal '*giro semántico*' es inherente a un proceso de expansión de la racionalidad económica en estrecha conexión con una igual expansión de las relaciones y actividades económicas de orden capitalista.

En primer término, la razón económica como sistema de conceptos ha alcanzado un alto grado de abstracción y refinamiento que le ha permitido, partiendo de su lógica y principios, crear modelos generales, así como elaborar una teoría de explicación formal de las *acciones humanas*: la Teoría de la Acción (o Elección) Racional¹³. Estos modelos fueron adaptándose progresivamente a otras disciplinas como la psicología y la ciencia política. Tal expansión teórica se apoyó en el supuesto de que no existe un campo específico de lo económico, con sus métodos y conceptos propios y exclusivos, sino que toda consideración o forma de acción que involucre la relación *medios-fines* es, de por sí, económica. Se concluyó entonces que la racionalidad económica, sus modelos y esquemas, son aplicables *donde sea que se presente* esta relación. Por supuesto, esto significó ir mucho más allá de la Ciencia Económica y sus campos tradicionales de aplicación, ámbito que se supone, es el específico y originario de esta manera de razonar.

Por tanto, una característica de esta expansión consiste en que, así como la racionalidad económica tiende a efectuar una penetración en todos los ámbitos del pensamiento y la práctica que involucran la relación medios-fines, a su vez tales ámbitos empiezan a circunscribirse dentro de la esfera de *lo económico*; cualquier campo de acción se presenta de alguna manera como pertinente a la Ciencia Económica y su modelo de explicación.

Como ejemplo de esta expansión de la racionalidad económica hacia la ciencia política, puede verse la figura del '*político empresario*' (*political entrepreneur*) que formula Joseph Schumpeter en su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. De acuerdo a esta figura, la labor del político consiste en asignar valores mercantiles a las relaciones y objetos inmersos en su quehacer propio, lo que se hace evidente en el tráfico de posiciones y combinación de

¹³ Es necesario aclarar que, en la presente investigación, la expresión Acción Racional se tomará como circunscribiendo semánticamente la expresión Elección Racional; por lo mismo las denominaciones Teoría de la Acción Racional y Teoría de la Elección Racional serán tomadas como equivalentes.

recursos con miras a la formación de coaliciones triunfadoras. Asimismo, la relación entre el ciudadano y el funcionario político consiste en el intercambio de políticas por votos¹⁴.

Otro ejemplo en el mismo sentido es la obra *Economic Theory of Democracy* de Anthony Downs, en la que la metáfora del '*político empresario*' se transforma en un modelo formal explícito de diseño y ejecución de la política, basado en las matemáticas y la estadística como instrumentos de interpretación de los fenómenos y de diseño de políticas, de acuerdo a la lógica del modelo. Es importante tener en cuenta que, aun cuando el quehacer político pudiera desde siempre suscitar este tipo de percepciones sobre el comportamiento de los diferentes actores políticos, la transformación de estas percepciones en conceptos, dentro de una teoría, es relativamente reciente, y tiene que ver con la atribución de *status* teórico a la interpretación económica de la política.

A la par con la expansión de la Razón Económica en el plano de las diferentes disciplinas del conocimiento gracias a su creciente nivel de abstracción y '*matematización*', se ha venido dando, *en segundo término*, una expansión de las relaciones económicas de orden capitalista, en el sentido de un aumento considerable de los alcances del mercado por la liberalización del flujo del capital, y por la incorporación de nuevos objetos y actividades al universo de las mercancías. Esta última expansión es resultado, en gran medida, de la aplicación de la racionalidad económica a nuevos campos de acción, los cuales empiezan a desenvolverse siguiendo sus modelos.

Esta '*doble expansión*' de la racionalidad económica, intensificada con el fin del sistema internacional bipolar, no podría entenderse en nuestro tiempo sino a partir de una alusión necesaria a la *globalización*. Dentro de las diversas formas en que puede ser entendida¹⁵ (como compresión espacio temporal, como transformación histórica, como representación), está la idea de la *interconexión*, que explica bien lo que representa el fenómeno en términos económicos: creciente interpenetración de los mercados en la escala mundial, expansión de los flujos financieros, superposición de las empresas multinacionales sobre los Estados en la definición de las reglas del juego prevalecientes en el sistema internacional, y descomposición de las economías nacionales para su posterior recomposición en un sistema económico operante a escala planetaria. Todo esto trayendo como consecuencia el surgimiento de nichos

¹⁴ Geddes, Barbara. *Politician's Dilemma. Building state capacity in Latin America. 2. Reform as a Collective Good: Political Entrepreneurs and Democratic Politics*. University of California Press. Berkeley and Los Angeles, California 1994. Pp. 24- 42

¹⁵ Fazio Vengoa, Hugo. *Globalización y relaciones internacionales en el entramado de un naciente tiempo global*. En: *Análisis Político* N° 56. Bogotá, enero- abril, 2006. Pp. 51- 71

productivos y de servicio globales y, sobre todo, la penetración del mercado capitalista liberalizado en todos los ámbitos sociales, recomponiendo sus relaciones¹⁶.

Es claro que esta intensificación en la expansión de la racionalidad económica capitalista resulta de una 'liberalización económica'; de la promoción del *ideal de libertad económica*, como una de las características principales de la globalización.

En este marco es fácil asimilar cómo las representaciones culturales, las actividades relacionadas con la salud y la educación de las personas, descubrimientos como los códigos genéticos, y entes naturales como las semillas y el *agua*, son incorporados por el mercado capitalista en virtud de su libre expansión, entrando en la esfera del *entendimiento y acción* propias de la racionalidad económica. En razón de esto reciben nuevas denominaciones, acordes a la gramática en que son introducidos: 'recursos', 'bienes', 'productos' o simplemente 'mercancías'. A partir de estas denominaciones van a ser percibidos y, por tanto, usados y gestionados, sirva la expresión, '*in more oeconomicus*'. Es importante resaltar aquí que, al incorporar a su esfera de acción y entendimiento a las semillas, a los códigos genéticos y al *agua*, la racionalidad económica del capitalismo en expansión ha penetrado, no solo en el ámbito de las relaciones sociales, sino también en el del surgimiento, conservación y desenvolvimiento *de la vida*. Esto último es una de las claves de interpretación de la propuesta del presente trabajo.

Recuperando algunos elementos históricos significativos para reconstruir cómo se llegó a esa incorporación de la salud, la educación y de entes naturales como el agua al mercado capitalista, situémonos en el fin de la Segunda Guerra Mundial: el proteccionismo y el control de capitales fueron vistos por muchos líderes políticos en aquel momento como uno de los factores que propiciaron la guerra, por lo cual se consideró que el incremento y apertura del comercio ayudaría a aumentar las rentas nacionales, así como a posibilitar el acceso no discriminado a los mercados internacionales, situación que contribuiría a evitar la emergencia de nuevos conflictos entre las naciones.

Con miras a la no repetición de una confrontación de tales magnitudes fue creada, para el control de las relaciones internacionales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, para el control de las relaciones monetarias, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estos dos últimos surgieron como iniciativa en la conferencia de la ONU de Bretton Woods, New Hampshire de 1944, comenzando a existir como tales desde 1945.

¹⁶ *Op. Cit.*, p. 55

Asimismo, para el control de las relaciones comerciales, fue creado en La Habana, en 1947, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Este debía integrar lo que se había proyectado sería la Organización Internacional del Comercio (OIC) pero su creación nunca llegó concretarse. Luego de las rondas de negociaciones comerciales de Tokyo (1973-1979) y de Uruguay (1986-1993) surgió la iniciativa de creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se concretó en Ginebra, en 1995, sustituyendo al GATT.

Estas organizaciones multilaterales vendrían a formular las directrices de la economía capitalista en el mundo, en la línea de la liberalización y expansión del comercio, así como del flujo del capital financiero mediante la eliminación progresiva de los controles regulatorios gubernamentales y de las restricciones arancelarias, así como con la introducción de nuevas áreas y actividades al mercado de servicios, *muchas de ellas asociadas a la garantía política de los derechos fundamentales de las personas*. A este conjunto de directrices se le suele conocer, desde 1990, bajo el nombre de *Consenso de Washington*, y se lo asocia con la promoción de una 'ideología de libre mercado'.

En esta línea, una de las directrices adoptadas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI); FMI y BM, ha sido la de exigir a los países del tercer mundo, para viabilizar el pago de su deuda o para el otorgamiento de nuevos créditos, cambios sustanciales en sus políticas económicas y sociales, así como la implementación de programas de ajuste estructural en la línea de la eliminación de restricciones regulatorias y arancelarias al comercio, con el fin de crear marcos políticos acordes a las prerrogativas del libre mercado global. Así, por ejemplo, el FMI planteó la exigencia de subsanar el presupuesto público en detrimento del gasto social, argumentando que el Estado no tendría por qué otorgar subsidios o efectuar gastos en un sector como el de los servicios, en el que los grupos sociales debían estar en capacidad de pagar por su prestación.

En consonancia con lo anterior, uno de los acuerdos más importantes administrados por la OMC es el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS; GATS, por sus siglas en inglés). Tuvo su origen como iniciativa en las rondas de Uruguay, y se firmó en 1995 conjuntamente a la creación de la OMC. Sus negociaciones comenzaron oficialmente a principios de 2000. La conferencia ministerial de Doha respaldó en su declaración el rumbo y los procedimientos de las negociaciones, fijando como plazo para su finalización el 1 de enero de 2005.

El GATS representa una ampliación de los sectores abarcados comercialmente por los acuerdos enmarcados en el GATT: son incluidos el sector inmobiliario, las telecomunicaciones, la cultura,

la información, los servicios sociales, los servicios de agua y de energía, como los más destacados de entre los 160 sectores que contempla, dentro de dicho acuerdo, la OMC.

Hablando específicamente de los 'servicios del agua', son incluidos en este grupo el servicio de abastecimiento de agua dulce, el servicio de cloacas, el tratamiento de aguas servidas (residuales), los servicios de 'protección de la naturaleza y del paisaje', la construcción de surtidores de agua, canales fluviales, cisternas, estudios del agua subterránea, riego, presas, y servicios de transporte de agua, por nombrar los principales. En su forma actual el GATS tiene un alcance global y su normativa se aplica a todas las modalidades en que se da la prestación de un servicio. Esta normativa, por demás, es legalmente vinculante y está diseñada para limitar el poder de restricción de los gobiernos sobre el sector servicios privado.

Dentro de la normativa del GATS existe una *cláusula de excepción* referida a "*los servicios que se dispensan en el ejercicio de la autoridad gubernamental*"¹⁷. Sin embargo, estos servicios son allí definidos como aquellos en donde no se da la más mínima implicación comercial: en el caso de haber alguna clase de pago del ciudadano por el servicio recibido, este servicio quedaría por fuera de la cláusula y pasa a estar sujeto a la normativa de rigor del acuerdo¹⁸. Si bien pareciera que la cláusula abarcara servicios estatales, como lo fue tradicionalmente el del suministro de agua, al pagarse algún tipo de factura, este servicio pasa a 'liberalizarse' y a tener el trato comercial enmarcado en el GATS.

Asimismo, el GATS contempla medidas de apoyo financiero a las corporaciones transnacionales de los servicios que buscan acceder a concesiones y contratos con los diferentes gobiernos: las normas de la OMC sobre trato nacional no discriminatorio otorgarían derecho legal a las transnacionales para participar de fondos estatales, así como de préstamos gubernamentales en aquellos países donde busquen desarrollar su actuación.

En lo referente a los servicios del agua, la transnacional francesa Suez, la más grande del mundo en este sector junto con Veolia, (división de servicios de agua de la transnacional Vivendi, también francesa) jugó un papel principal en la elaboración de los requerimientos de la Unión Europea (UE) dentro de las negociaciones del GATS. En una carta de la Comisión de Comercio de la UE dirigida a la Suez, y a otras corporaciones europeas de servicios del agua, se afirma que: "*uno de los principales objetivos de la UE en la nueva ronda de negociaciones es alcanzar un significativo y real acceso al mercado para los proveedores europeos de servicios*

¹⁷ Barlow, Maude y Tony Clarke. *Oro azul: las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo*. Ed. Paidós, Barcelona 2004. Traducción del Inglés de Isidro Arias. P. 260.

¹⁸ *Ibidem*.

*para sus exportaciones de servicios ambientales*¹⁹. Adjunto a esta comunicación se enviaba un cuestionario en donde se le pedía a la empresa enumerar sus intereses particulares en las negociaciones sobre la liberalización del mercado del sector²⁰. Por supuesto, sus requerimientos en términos de la eliminación de barreras políticas y arancelarias para la comercialización transfronteriza de los servicios del agua tuvieron un peso significativo. Asimismo, Suez y Veolia tuvieron influencia en las negociaciones del GATS a través del Foro de Servicios Europeos (FSE), fundado en 1998 para representar los intereses de las empresas europeas de servicios en dichas negociaciones.

El sector de los servicios ha representado el 80% del Producto Interno Bruto (PIB) de la UE a lo largo de la última década, de allí sus requerimientos en las negociaciones del GATS solicitando a 72 países, 50 de ellos en vías de desarrollo, abrir sus sectores del agua a las inversiones y la penetración de las empresas de la Unión.

Un aspecto de suma importancia a tener en cuenta, a propósito de la OMC, es que tiene el carácter de *único contrato*: todas las provisiones y normas de sus acuerdos se aplican a todos sus miembros; un país miembro no puede decidir unilateralmente si suscribir o no un acuerdo. Esto en la medida en que, a través del mecanismo de *solución del debate* los Estados miembros de la Organización pueden favorecer a sus propias empresas, al denunciar las políticas o leyes de otros países como contrarias a las normas de la OMC. Cuando la Organización considera, en efecto, que las políticas o leyes de un país son contrarias a sus provisiones, puede aplicar sanciones económicas que tienen, por supuesto, efectos negativos. La posibilidad de recibir sanciones tiene en los gobiernos un efecto disuasivo que los lleva a revisar y ajustar sus políticas y programas de acuerdo a los lineamientos del Orden Económico Internacional.

En razón de esto, bien puede afirmarse que el valor jurídico de las normas de la OMC termina siendo superior al de las leyes promulgadas por los parlamentos nacionales. Es por este camino que se avanza, en los contextos nacionales, hacia la eliminación de la normatividad por la que los Estados pueden ejercer control sobre la provisión de los servicios con su consecuente apertura a empresas privadas, siendo las transnacionales las de mayor capital, capacidad de negociación y penetración de mercados.

¹⁹ Carta de Ulrikke Hauer, miembro de la Comisión de Comercio de la UE, dirigido a la Suez. Citada en el Informe de Public Citizen: *Suez, biografía corporativa*. Agosto de 2003. P. 2

²⁰ *Ibidem*.

En general, las instituciones políticas de los países miembros de la OMC han seguido la normativa de la Organización, a la par que han acatado las prescripciones de las IFI en materia de servicios de agua, de allí que sus acciones se hayan encaminado mayoritariamente a viabilizar política y jurídicamente la implantación de las grandes corporaciones del agua en sus ámbitos locales. Esto explica, en buena medida, que la cultura del corporativismo haya proliferado al interior de los organismos de gestión y control de los recursos hídricos de los diferentes Estados. No obstante, debe tenerse en cuenta que algunos sectores gubernamentales y partidos políticos se han dedicado a buscar mecanismos para garantizar políticamente el acceso de las poblaciones al agua en su diferentes naciones. Muy pocos de estos esfuerzos han conseguido tener, por las razones que se han venido comentando, una verdadera injerencia en la políticas de gestión de los recursos hídricos de sus países²¹.

En este escenario de acciones políticas contrapuestas, resulta comprensible que surja una cierta contradicción o, valga la expresión, ‘esquizofrenia’ en la elaboración y ejecución de las políticas de recursos hídricos y saneamiento en muchos países, como resultado de buscar satisfacer, por un lado, las demandas de la OMC, las IFI y las empresas privadas y, por otro, las demandas de la sociedad, en lo que respecta a los *derechos sobre el agua*.

Volviendo al tema del Orden Económico Internacional, la desregulación del sector de los servicios que promueven la OMC y las IFI conduce, como puede deducirse de lo expuesto, a la desaparición de muchas medidas de protección en los niveles nacionales y locales, de actividades como la provisión de agua y el saneamiento, tradicionalmente administradas por empresas públicas y estatales, y ahora vistas como ‘servicios administrados por agentes privados’. En la medida en que actividades como el suministro de agua y el saneamiento se asocian, desde muchos sectores sociales y políticos, y desde diversas instancias jurídicas e institucionales con la *garantía de los derechos humanos fundamentales*, la *correlación* existente entre el retroceso del control político del agua, y su liberalización y apertura a empresas privadas, se convierte en la circunstancia crítica de la que emerge el tema del entendimiento y gestión del agua como *problema político*. Ciertamente, dicha circunstancia permite plantear el cuestionamiento y la reflexión por el lugar y el papel de las instituciones políticas en la gestión del agua, y por la significación e importancia que debiera darse a este asunto en el ámbito de dichas instituciones.

²¹ Como caso exitoso puede citarse el de Uruguay donde, a partir de la aprobación de un referendo popular, se logró la introducción de una enmienda constitucional por las que se garantiza la gestión pública del agua, considerándose ilegal su privatización. Sobre eso se hablará más adelante.

Frente a este tema, la pregunta más urgente que se plantea es si se debe entender *lo político* como el escenario de legitimación y viabilidad institucional de los intereses de las corporaciones del agua, o como aquel donde emergen y cobran legitimidad las demandas de la sociedad relativas a sus derechos sobre el agua: ¿Qué *paradigma* debería seguir la gestión política del agua: el económico o el del patrimonio vital? O acaso ¿debería la política situarse ‘a medio camino’ de ambos; es esto posible? Cualquiera sea la opción que siguieran las instituciones políticas, esta escogencia traería consigo una definición de la *función política* a propósito de la gestión del agua, así como una relación particular, tanto con la sociedad como con los agentes económicos.

Por lo demás, habrá que confrontar los mencionados paradigmas del agua para poder adoptar una postura respecto de la orientación que deberían seguir las instituciones políticas en la gestión del agua.

Hasta aquí queda explicado, en líneas generales, cómo la liberalización y desregulación del sector del agua y el saneamiento, promovida desde el Orden Económico Internacional, con la participación e influencia directa de las transnacionales, ha constituido un factor determinante en la configuración de una percepción y gestión del líquido como bien económico. A esto se suman diversas representaciones promovidas desde el naciente Orden Ambiental Internacional: la definición del agua como ‘*recurso finito*’ o ‘*bien escaso*’, y la idea de una ‘*crisis del agua*’ como amenaza mundial, que lleva a la consideración de una ‘*integralidad del problema del agua a nivel global*’²². Estas representaciones apuntan, sobre todo en el caso de la definición del agua desde la perspectiva de la *escasez*, a afirmar la necesidad de su valoración económica. Esto se retomará más adelante.

Lo importante en este punto es observar que en la conformación de la visión económica del agua pueden confluir varias perspectivas, planteadas desde diversos órdenes: de un lado la valoración económica se aplicaría al *servicio* del agua, mientras de otro se define el agua bajo la condición que justifica su entendimiento como mercancía. En este último caso, la valoración económica se aplica al agua *en sí misma*. De cualquier modo, se trata de variaciones de un mismo fenómeno.

²² Santos, Carlos y Sebastián Valdomir. *Agua, la construcción social de un derecho humano: situación y perspectivas en América Latina*. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Capítulo Uruguay. Enero 2006. P. 5

Ahora, ¿cuáles son, más exactamente, los parámetros que orientan el entendimiento y las acciones sobre el agua desde el paradigma económico?

Buscando dar respuesta a este interrogante, en la siguiente sección se abordarán separadamente los dos aspectos que se hallan involucrados en el mismo: *primero*, cómo se estructuran las acciones económicas en general, esto es, cuál es el esquema de acción propio de los agentes económicos (empresas capitalistas) y, *segundo*, cómo se da la incorporación del agua dentro de ese esquema de acción o, lo que es lo mismo, cómo se aplica la lógica económica sobre el recurso. Esto último se desarrollará dentro de la exposición del paradigma del agua como *patrimonio vital*; deben tratarse conjuntamente, pues la percepción económica del agua se da, precisamente, sobre la base de su consideración como patrimonio vital.

Buscando dar cuenta de lo *primero*, la sección iniciará con una exposición del supuesto fundamental que hace posible explicar las acciones de las empresas desde la Ciencia Económica, conjuntamente con algunos elementos de la Teoría de la Acción (o Elección) Racional, en adelante TAR.

Básicamente, la TAR se conforma a partir de la abstracción de los principios económicos del comportamiento, formulados *dentro* de la Ciencia Económica y posteriormente elevados a la categoría de principios explicativos de la *acción humana racional*. En virtud de esto, la TAR podrá aportar elementos conceptuales diversos para explicar, desde una perspectiva amplia, lo esencial del comportamiento empresarial. Igualmente, esta teoría servirá de punto de referencia para identificar el *criterio de racionalidad* que se aplica a la acción humana *desde lo económico*, y por lo tanto, cuál es el parámetro normativo al que se ajustan las acciones de los agentes económicos propiamente tales.

Por supuesto, esta profundización teórica esta, por así decir, al servicio de poder comprender cómo se encaminan el entendimiento y las acciones económicas sobre el agua: al poder contrastar la naturaleza y finalidad de la acción económica con las características e importancia del agua, en lo que atañe a la conservación de la vida humana y de la biodiversidad, se podrá establecer la conveniencia, o no, de esta acción como propia de un uso y gestión del líquido y, en general, de la visión del agua como bien económico.

Al existir la posibilidad de que la percepción del agua como mercancía *no sea la más adecuada*, de cara a la naturaleza de la relación entre *agua y vida*, es válido pensar igualmente la posibilidad de que el agua represente un *límite empírico*, reconocible al menos teóricamente, a la libertad del mercado capitalista y a la expansión de la racionalidad económica.

2. AGUA: ¿PATRIMONIO VITAL O BIEN ECONÓMICO?

2.1 Comprendiendo las acciones económicas: el principio de la maximización del beneficio y la Teoría de la Acción Racional.

Cabe resaltar que no se hará en este aparte una exposición exhaustiva de la Teoría de la Empresa planteada dentro de la Ciencia Económica, así como tampoco del *corpus* argumentativo de la Teoría de la Acción Racional. Lo que se hará será tomar de estas los elementos más significativos para entender el modo como se conciben y orientan las acciones de las empresas como agentes económicos. Para tal fin se tendrán en cuenta algunas formulaciones pertinentes hechas por autores representativos de la TAR, así como algunas explicaciones consignadas en diferentes manuales generales de Ciencia Económica. En la misma línea, tampoco habrá una referencia a los extensos desarrollos cuantitativos que se han hecho sobre el tema del comportamiento de los agentes económicos pues, finalmente, son aplicaciones derivadas de sus principios generales, a los cuales se limita la presente exposición.

Una caracterización general de la acción de un individuo dentro de la TAR puede ser planteada como sigue:

Cuando las personas enfrentan varias alternativas de acción de cara a la consecución de determinados fines, por lo general escogen lo que creen que es probable que tenga el mejor resultado general. A su vez, a este principio lo acompañan tres supuestos básicos que le dan forma y contenido: primero, está la *racionalidad* de los agentes, que determina la mejor manera o camino para el logro de los fines; segundo, la búsqueda permanente de alcanzar y optimizar su interés individual, esto es, el *autointerés* de los agentes; por último y más importante en el orden de comprender la génesis de la acción, está el *deseo*, que es el que determina las *preferencias*, así como los *fines* del agente: el deseo es el que orienta el curso de las acciones y elecciones de la razón.

Los supuestos subjetivos entran en contacto con el supuesto externo u objetivo de las *restricciones* (físicas, económicas, legales, psicológicas, etc.) de la acción que enfrenta el agente y que constituyen las circunstancias de su acción o, más exactamente, su *conjunto de oportunidad*. El conjunto de oportunidad es el marco de referencia situacional de la acción del sujeto²³.

²³ Esta caracterización es una síntesis esquemática de la explicación que hace Jon Elster, relativa a la racionalidad y autointerés de los agentes. Ver: Elster, Jon. *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales*. Ed. Gedisa. Barcelona 1990. P. 23

Partiendo de esta caracterización general de la acción humana hecha dentro de la TAR, véanse algunas formulaciones del concepto de acción racional que permiten comprender más específicamente el sentido de la propuesta teórica de la misma.

De acuerdo al planteamiento de Jon Elster es una condición de la racionalidad de la acción:

*"...Tal acción debe ser la mejor forma de satisfacer el deseo del agente de acuerdo con sus creencias sobre las opciones disponibles y sus consecuencias. En los modelos económicos se expresa afirmando que el agente maximiza la utilidad esperada, de acuerdo a sus conocimientos de las opciones y de la utilidad ponderada que le representa cada una de las mismas"*²⁴.

También es pertinente en este sentido la enumeración que hace Nick Wilkinson de los componentes de lo que llama el *Modelo Económico Standard*, relevantes para explicar el comportamiento económico general:

- Los agentes económicos son racionales
- Los agentes económicos son motivados por la maximización de la utilidad esperada
- La utilidad de un agente se rige por preocupaciones puramente egoístas, en el sentido estricto de que no tiene en cuenta la utilidad de los demás
- Los agentes tienen preferencias consistentes en el tiempo
- Todos los ingresos y los activos son completamente fungibles²⁵

Por su parte Reinhard Zintl hace algunas precisiones sobre la racionalidad en las acciones, asumiéndola como una aplicación de la Racionalidad Económica:

"Los objetivos, cualquiera que pueda ser su carácter, tienen que estar ordenados de una manera no contradictoria, las decisiones tienen que responder a estos objetivos, es decir, elegir en cada situación la alternativa considerada como la mejor posible"²⁶.

Y complementa lo anterior diciendo²⁷:

²⁴ Elster, Jon. *Teoría de la Elección Racional y sus Rivales*. En: *Reflexiones Sobre la investigación en Ciencias Sociales y Estudios Políticos*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2002.

²⁵ Wilkinson, Nick. *An introduction to Behavioral Economics*. Ed. Palgrave Macmillan. Nueva York 2008. P. 5

²⁶ Zintl, Reinhard. *El concepto económico de racionalidad y el comportamiento orientado por normas*. En: *Comportamiento Político y Elección Racional*. Editorial Gedisa. Primera Edición Castellana, Barcelona, Junio de 1995. Traducción de Jorge M. Seña. P. 34

²⁷ Los paréntesis son de Zintl.

“el concepto económico de racionalidad supone, pues, una determinada estructura de las preferencias individuales (reflexividad, transitividad, completitud) y un determinado manejo de ellas (maximización de las utilidades) pero no dice nada acerca de los contenidos de tales ordenes de preferencias...”²⁸.

Estas caracterizaciones de la acción humana racional de Elster, Wilkinson y Zintl muestran, ante todo, al *principio de maximización* del interés o beneficio del actor como guía de la acción, es decir, como parámetro al que se ajusta la acción en tanto que *racional*. Siguiendo ese parámetro, el agente debe ordenar, de manera coherente y no contradictoria, los objetivos y preferencias que surgen de su *deseo*. Esto le permite una estructuración racional de sus acciones, es decir, *crear una estrategia*, con el fin de orientarse en cada situación hacia la escogencia de la mejor alternativa posible: aquella que lo conduce a la maximización del beneficio esperado. Por supuesto, las alternativas disponibles, así como las restricciones del cuadro de acción en que se halla el agente, están dadas por el conjunto de oportunidad.

Tomando como base las formulaciones de los autores y la caracterización de la teoría que parece seguirse de las mismas, pueden hacerse algunas observaciones pertinentes para clarificar el rumbo de la investigación, así como varias expresiones del lenguaje que serán utilizadas en la misma.

Nótese que en las formulaciones de los autores vistas anteriormente hay un alto nivel de generalidad, de suerte que se puede sintetizar el esquema formal de explicación de la teoría como sigue:

Existe un deseo X de un sujeto S, movido por el cual S determina unos fines y objetivos W, Y & Z. Como sujeto racional, S diseña una estrategia E, lógicamente coherente con los fines que le dictamina su deseo, y en función de su consecución, buscando obtener el mejor resultado posible, dadas las restricciones de su conjunto de oportunidad.

Ciertamente, dado el carácter abstracto del esquema, no puede deducirse nada concreto sobre el contenido de la acción de los individuos. Tampoco puede obtenerse ninguna información específica sobre los contextos de acción particulares, salvo la suposición, propia de la Teoría, de que *los actores siempre buscarán la maximización de su interés*.

Por otro lado, hay un aspecto implícito en las formulaciones y en la síntesis propuesta que debe ser sacado a la luz: en tanto la acción persigue maximizar el beneficio de quien la realiza y

²⁸ Zintl, Reinhard: *Problemas del enfoque individualista en la nueva economía política*. En: *Contaminación Política y Elección Racional*. Editorial Gedisa. Primera Edición Castellana, Barcelona, Junio de 1995. Traducción de Jorge M. Seña. P. 56.

quien la realiza es un agente individual, la finalidad de la acción es la maximización del beneficio *individual*. En ese sentido, el enfoque primario de análisis en la Teoría es el del *individuo*. De allí que se hable del *Individualismo metodológico* como parte del núcleo fundamental de la TAR.

Como se vio al comienzo de la sección, cuando el agente busca maximizar su beneficio, lo que busca -en otras palabras- es la satisfacción de los fines u objetivos que dictamina su *deseo*: en último término, mostrar que una acción es racional dentro de la TAR equivale a mostrar que una acción es *la mejor forma de satisfacer el deseo del agente*. En el caso de los agentes económicos propiamente tales, se estaría hablando del deseo de los propietarios de una corporación de maximizar su beneficio económico a través de la actuación de la empresa.

Así, el deseo determina la dirección y el empleo de la *razón*, que se encarga de diseñar y elaborar las estrategias que se pondrán en marcha mediante una serie de acciones para la consecución de los fines u objetivos que se entienden como la satisfacción del deseo. La razón es aquí un mero *instrumento*, una facultad que opera en función de diseñar estrategias eficaces para la consecución de los fines dictaminados por el deseo. Por tal motivo, la lógica de la acción racional supone entender la razón como *razón instrumental*, siendo la racionalidad de la acción medida por el nivel de satisfacción del deseo que se obtiene a través de ella.

En lo que se refiere al *conjunto de oportunidad*, puede decirse que, en ocasiones, la explicación de una acción debe prescindir de la *libertad* para establecer objetivos y preferencias, así como un orden entre los mismos, en la medida en que el conjunto de oportunidad resultase tan restringido y limitante que no diera lugar a una *elección* propiamente dicha; que por la imposición de la mera necesidad (dígase, de supervivencia) el agente (en este caso no el agente económico, sino cualquier agente racional) se viera coaccionado a actuar siguiendo una única vía de acción posible²⁹.

Conectando el terreno general y abstracto de la TAR, con el terreno más concreto de la Ciencia Económica, puede verse que hay una continuidad entre ambas en la medida en que comparten el mismo supuesto fundamental, así como su criterio de racionalidad de las acciones. Como se comentó anteriormente, la idea de conectar ambas es contar con un marco más completo para entender el comportamiento de los agentes económicos.

²⁹ Esta observación es un referente importante en el abordaje de los contextos de acción caracterizados por la necesidad del acceso humano al agua.

Dentro de la llamada *Teoría de la Empresa (Theory of the Firm)*, teoría interesada en explicar y predecir el comportamiento de las empresas, existen las *teorías tradicionales*, que se basan en el supuesto de la maximización de beneficios, dependiendo estos del grado de competencia en los mercados en los que la empresa actúa. También existen las *teorías modernas* que, si bien asumen otros supuestos, mantienen como principal para la explicación del comportamiento empresarial, el de la maximización de beneficios³⁰.

Algunos planteamientos consignados en los manuales de Ciencia Económica reconocen la necesidad de asumir este supuesto si se quiere entender el objetivo de las acciones de los agentes económicos:

*“Consideremos a la empresa como un único decisor económico cuyo objetivo es maximizar el beneficio de sus propietarios. ¿Por qué hacemos este supuesto? Porque se ha demostrado que resulta muy útil para comprender cómo se comportan las empresas”*³¹.

En la misma línea, se plantea la siguiente afirmación:

*“...pídale a un economista que prediga cuánto va a producir un empresa y qué precio va a cobrar y supondrá que el único objetivo de la empresa consiste en maximizar los beneficios. [...] este supuesto permite alcanzar predicciones muy precisas e incluso, a veces, exactas”*³².

Ciertamente, el supuesto fundamental para entender el comportamiento de los agentes económicos es el de la *maximización de los beneficios*. Maximizar los beneficios se entiende, en Ciencia Económica, más exactamente como el hacer máxima, tanto a corto como a largo plazo, la diferencia entre los ingresos derivados de la actividad económica del agente y los costos totales de dicha actividad. Las reglas que conducen a la maximización de beneficios son idénticas a las reglas de la *minimización de costos*; ambas se implican mutuamente³³.

Pese a que puede objetarse que el supuesto de la maximización de beneficios es, precisamente eso, un *supuesto*, y que el comportamiento real de las empresas podría no ajustarse al mismo, hay que decir que dicho supuesto surge de la consideración de la *función normativa* que tiene la idea de la maximización de beneficios para el comportamiento económico: la ‘función objetivo’ de la empresa capitalista, esto es, aquello para lo que fue creada, es la maximización

³⁰ Diccionario Akal de Economía: *Teoría de la Empresa*.

³¹ Hall, Robert. E. y Marc Lieberman. *Economía, principios y aplicaciones*. Ed. Thompson. Madrid 2003. P. 190

³² *Op. Cit.*, p. 211.

³³ Esteve, Fernando y Rafael Muñoz de Bustillo. *Conceptos de Economía*. Alianza Editorial. Madrid 2005. P. 391

del beneficio económico de sus propietarios, de allí que cualquier otro comportamiento constituiría una *desviación de la conducta* del agente económico.

Esto aplica también para el caso en que se presenta en la empresa una separación entre *propiedad y control*, es decir, cuando la empresa no es controlada por sus propietarios. En este caso la empresa puede tener como fin el crecimiento en lugar de la maximización del beneficio, pero porque el crecimiento puede traer mayores beneficios para la gerencia, aun cuando represente una disminución de los beneficios para los propietarios. Hay, pues, un choque de intereses pero, precisamente, en razón de que ambos están buscando la maximización de sus beneficios individuales. Así pues, la maximización del beneficio se mantiene como norma y principio.

Como ocurre en el caso del agente racional, al agente económico, dígase, una empresa transnacional del agua, le compete el diseño de *estrategias*. Estas se encaminarían hacia la planificación de las acciones de la empresa, con miras a lograr la mayor eficiencia en el empleo de los medios disponibles, así como hacia el control de los distintos factores relacionados con su actividad productiva. La finalidad, cumplir con la 'función objetivo' de la empresa capitalista: conseguir la mayor diferencia posible entre los beneficios alcanzados y los costos de la actividad. Por supuesto, esta caracterización general de las estrategias cobra mayor complejidad cuando se la lleva al plano de la actuación transnacional de las grandes corporaciones del agua, en el que las estrategias involucran la planificación centralizada de las decisiones y acciones corporativas, con miras al desenvolvimiento coordinado entre los distintos centros de operaciones. Igualmente, estas estrategias involucran la conformación y aprovechamiento de vínculos relevantes por parte de las corporaciones con organizaciones políticas y económicas, gracias a los cuales pueden lograr un posicionamiento que les permita ejecutar las acciones pertinentes.

En la misma línea, el *individualismo metodológico* también se aplica al agente económico pues, al tener una determinada 'función objetivo', identificada con la maximización de beneficios de su propietario, la empresa se entendería como una estructura productiva al servicio de intereses *privados*, desarrollando sus acciones estratégicas a la manera de un *individuo* maximizador.

Queda pues caracterizado, en su esquema más elemental, el comportamiento de los agentes económicos. Esta caracterización es pertinente en la medida en que permitirá, al 'sacar a la luz' aquello que de algún modo '*se supone*', tener claridad sobre lo que buscan los agentes económicos con sus acciones y, por tanto, sobre lo que representa en esencia la

implementación del modelo de acción económica en la gestión y uso del agua, aspecto fundamental de su entendimiento dentro del paradigma económico.

Por supuesto, esto se ha hecho desde la perspectiva del *agente* económico y sus acciones, que era lo *primero* que se había planteado desarrollar en esta sección. Falta observar cómo se incorpora el recurso a este modelo de acción, es decir, cómo se aplica la lógica económica, ya no a las acciones de las empresas, sino al recurso mismo, que era lo *segundo* que se había propuesto examinar. Eso se llevará a cabo en contraste con la exposición del paradigma del agua como *patrimonio vital* en razón de que, como se verá a continuación, la aplicación de la lógica económica al recurso en virtud de la cual se configura su percepción como bien económico, *presupone* su entendimiento como *patrimonio vital*, si bien no guarda coherencia con el mismo.

2.2 Agua: patrimonio vital

“...Políticos y activistas valientes como Gandhi quizá ganaron batallas importantes con sus huelgas de hambre, pero nadie ha intentado nunca hacer una huelga de sed, pues moriría antes de poder hacer entender su reivindicación política”.

Susan George³⁴.

En este aparte se trazará un camino para llegar a una caracterización de lo denominado anteriormente aquí como paradigma del *patrimonio vital*. El punto de partida será la consideración del *derecho humano al agua*, tal como se halla reconocido en el plano internacional por la ONU.

La Observación General No. 15 del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), referida a los Artículos 11 y 12 del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), estableció en 2002 que:

*“El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”*³⁵.

Esto se complementa con lo formulado a propósito del *Fundamento Jurídico* del derecho al agua:

³⁴ George, Susan. *Sus crisis nuestras soluciones*. Icaria Editorial. Barcelona, mayo de 2010. P. 135

³⁵ Fuente: http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/publicaciones/pdf_terra/adopcion_derecho_humano_agua.pdf

“El derecho humano al agua atribuye a toda persona el derecho a tener acceso a agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Una cantidad adecuada de agua salubre es necesaria para prevenir la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de enfermedades relacionadas con el agua y para ser proporcionada para el consumo, los alimentos y los requerimientos de higiene personal y domésticos”³⁶.

Tomando estas formulaciones sobre el derecho humano al agua como punto de referencia inicial, lo primero que puede afirmarse a partir de un examen de las mismas es que la razón de ser o justificación de este *derecho* parece apuntar a la naturaleza propia de la relación entre el ser humano y el agua; una relación que se da a un nivel primigenio, o dígase *vital*. Ciertamente, si el agua es necesaria para conservar la vida, para la preparación de alimentos, para mantener la habitabilidad del entorno doméstico y para preservar la higiene personal, de suerte que se la considera como condición de posibilidad para la realización de otros derechos humanos, hay que decir que representa una *necesidad vital* para el ser humano. Así pues, la relación primigenia entre el ser humano y el agua debe ser caracterizada como una relación de *necesidad vital*.

Bien puede sostenerse, con base en la experiencia cotidiana, que la mejor expresión de esta *necesidad vital* es la claridad intuitiva o de sentido común que tienen los seres humanos respecto a la función e importancia que tiene el agua para sus vidas. En este sentido, la justificación de un *derecho humano al agua* se presenta como la expresión discursiva de una claridad elemental o intuitiva que tienen las personas, de suerte que, cuando se habla o se escribe sobre la importancia del agua para la vida humana y el desenvolvimiento de las sociedades, parece que se estuvieran profiriendo ‘verdades de Perogrullo’³⁷.

Podría preguntarse, entonces: *si la importancia del agua puede entenderse intuitivamente, ¿por qué hay que formular argumentos para justificarla y, más aun, llegar a proclamar un ‘derecho humano al agua’?* Precisamente porque, si este tipo de entendimiento fuera suficiente, la muerte de seres humanos (y de animales y plantas) por causas asociadas a la ausencia, escasez o contaminación del líquido, habrían bastado por sí solos para convencer a los diferentes gobiernos, organizaciones económicas, sectores de la producción industrial y manufacturera, y a la sociedad en general, de que el agua debería percibirse y manejarse

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ Santos, Carlos y Sebastián Valdomir. *Agua, la construcción social de un derecho humano: situación y perspectivas en América Latina*. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Capítulo Uruguay. Enero 2006. Introducción.

atendiendo, por sobre cualquier otro, al criterio de sus funciones y relaciones naturales en los ámbitos social y ambiental.

Como es por sí notorio, esto no ocurre en la realidad; existe una brecha entre la afirmación común de la importancia del agua acompañada de la consideración formal de su función vital y su carácter de derecho, por un lado, y los intereses reales de los agentes económicos sobre el recurso, los cuales terminan primando gracias al poder e influencia del capital.

Frente a los acuciantes problemas ambientales del presente, relacionados con el calentamiento global y el desbalance del ciclo hidrológico del planeta, (del cual los recientes desastres invernales en Colombia y Brasil son clara evidencia), así como frente a los problemas de escasez cualitativa y contaminación del agua en aumento actualmente, la opción que reivindica el presente trabajo es la de remarcar y ahondar en esa relación primigenia y elemental entre *agua* y *vida*, determinada por la *necesidad*; es la de traducir en conceptos lo que resulta intuitiva o instintivamente claro para todas las personas, a la manera en que la O.G. No. 15 lo traduce en la justificación de un *derecho*. Esto con el fin de poder acercarse a un entendimiento del agua que permita, aunado a una auténtica voluntad política, establecer las bases de una gestión coherente con las funciones y relaciones naturales del recurso.

Buscando, entonces, profundizar en la reflexión propuesta, hay que preguntar: *¿En qué radica la necesidad vital de agua en los humanos?*

Vamos a lo más elemental. Obviando el hecho de que el agua es necesaria para el desenvolvimiento de los procesos vitales de toda especie viviente, podemos decir, hablando del ser humano, que nuestro organismo está formado principalmente por agua, alcanzando una proporción del 60% o más, llegando al 75% en los niños pequeños. Sin el agua el organismo humano se deteriora rápidamente en un proceso llamado *deshidratación*, que conduce, si no se ingiere este líquido, a la muerte, como afirma la O.G. No. 15.

Hay registros de que una persona sobrevive 20 o 30 días (soportando hasta 90 en casos extremos) sin ingerir alimentos sólidos, pero sin beber agua no ha podido soportar más de 3 o 4 días, siendo 5 el máximo registrado y, claro está, sufriendo un grave deterioro en el proceso. La sangre es un 92% agua, el cerebro y los músculos un 75% y los huesos un 22%. Son muchas y muy importantes las funciones del agua en nuestro cuerpo: forma parte de todos los tejidos del organismo, contribuye a la distribución del oxígeno y de los nutrientes en las células preservando su equilibrio, es fundamental para regular la temperatura corporal, así como para realizar la absorción de nutrientes, convertirlos en energía y expulsar los residuos metabólicos.

Igualmente, el agua actúa como un amortiguador de los órganos del cuerpo y de las articulaciones en el sistema óseo.

De acuerdo a esto, la necesidad vital del agua en el caso humano radica, ante todo, en la fuerte dependencia orgánica que tiene el cuerpo respecto del líquido; en la cantidad porcentual de agua contenida en el cuerpo, en las diversas e importantes funciones que desempeña dentro del mismo y en el tiempo que puede este soportar sin su ingestión. Atendiendo a esto, hay que afirmar que el agua no representa para el humano una necesidad sin más: representa una *necesidad vital* que, en diferentes situaciones en las que el organismo se halle propenso a la deshidratación, se torna una *necesidad vital inmediata*.

Pero además de esto, y como bien dice la O.G. 15 del CDESC, los seres humanos también necesitan del agua para la preparación de alimentos, la preservación de la higiene personal y de sus prendas de vestir, así como para la limpieza del entorno doméstico y de sus utensilios. O sea que, además de ser necesaria para la conservación orgánica de la vida en el corto plazo, es necesaria para las actividades más elementales de conservación del espacio vital, de la salud y la higiene de las personas. Esto último también hace parte del carácter de necesidad vital del agua en la medida en que resulta insustituible para tales funciones, si bien no representaría en este sentido una necesidad inmediata.

Otra cuestión importante que debe tenerse en cuenta, y a la que también apunta la O.G. No. 15, tiene que ver con que, cuando se hace referencia a la necesidad vital que convierte al agua en algo imprescindible para la vida humana, se está suponiendo la *potabilidad* de la misma, que es agua limpia, con la calidad suficiente para ser consumida por las personas; la ingestión de agua contaminada puede producir graves enfermedades e incluso la muerte.

La calidad del agua depende, sobre todo, de las condiciones en las cuales se tiene acceso al líquido: ya se trate de fuentes naturales o de servicio de suministro por redes de abastecimiento, la potabilidad depende, según el caso, de la calidad de las fuentes o de la calidad del servicio de recolección, tratamiento y suministro. Asociado a esto se encuentra el *saneamiento*, del cual depende que las aguas servidas (aguas residuales) no contaminen las fuentes naturales de agua de las que a su vez será tomado el líquido para el consumo.

Cuando el agua está contaminada se convierte en vehículo de los llamados "*asesinos hidroactivos*"; sustancias químicas y agentes patógenos causantes de las diversas enfermedades vinculadas al agua. Estas se clasifican en dos grupos³⁸: las de origen hídrico,

³⁸ Silva Ribeiro, Karla. *Água e saúde humana em Belém*. Ed. Cejup. Belém 2004. Pp. 153- 159

producidas por sustancias inorgánicas, y las de transmisión hídrica, producidas por agentes patógenos orgánicos (*Cryptosporidium parvum*, *E. Coli*, *Giardia lamblia*, *Salmonella*, por nombrar algunos). Estas últimas son las más comunes, encontrándose entre ellas el cólera, la disentería, la giardiasis, la esquistosomiasis y la oncocerciasis o ‘ceguera de río’, entre otras.

En esta línea, el Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2005 afirma que: “La vulnerabilidad a las enfermedades infecciosas se ve potenciada por un deficiente acceso al agua limpia y al saneamiento. Más de 1.000 millones de personas [en el mundo] carecen de acceso a este tipo de agua y 2.600 millones no disponen de saneamiento mejorado”³⁹. Si se atiende al hecho de que la gran mayoría de estas personas viven en países del Tercer Mundo, bien puede entenderse por qué el 80% del total de las enfermedades que afectan a la población de estos países son enfermedades de origen o de transmisión hídrica⁴⁰. Igualmente, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), alrededor de 22.000 personas mueren diariamente en el mundo, por enfermedades asociadas a la falta de saneamiento y de acceso a agua potable⁴¹.

El aspecto del saneamiento y de la conservación de la calidad del agua es fundamental dentro del análisis de las condiciones de acceso humano al recurso y de la conservación de los ecosistemas pues, así como resulta ser una necesidad vital, el agua puede ser, en virtud de esta circunstancia, un vehículo de enfermedad y muerte⁴².

Por lo demás, la O.G.15 hace notar que el acceso a cantidades suficientes de agua es un requerimiento para la realización de una *vida digna*, lo cual es indiscutiblemente cierto. Sin embargo, más allá de consideraciones de orden moral, que pueden ser profusas (no por eso impertinentes) a propósito del tema del agua, lo crucial es mostrar que, antes de hacer posible la vida digna, el agua hace posible la *vida*, de allí que el *derecho al agua* sea condición de posibilidad para la realización de otros *derechos humanos*, de acuerdo a la O.G. No. 15.

³⁹ Informe de Desarrollo humano (IDH) 2005. P. 27. Citado en: Santos, Carlos y Sebastián Valdomir. *Agua, la construcción social de un derecho humano: situación y perspectivas en América Latina*. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Capítulo Uruguay. Enero 2006. P. 3.

⁴⁰ Barlow, Maude y Tony Clark. *Oro Azul: las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo*. Ed. Paidós, Barcelona 2004. Traducción del Inglés de Isidro Arias. P. 95.

⁴¹ Organización Mundial de la Salud- OMS. Regional and global drinking water an sanitation coverage estimates. 2002.

Disponible en: <http://www.who.int/watersanitationhealth/monitoring/jmp2005.anexes.pdf>

⁴² Este pequeño periplo por el tema de la calidad del agua es de gran relevancia de cara a la exposición de la problemática en Manaus, de la cual la contaminación del agua es una componente importante.

Tomando como referencia esta última cuestión y buscando todavía profundizar en la reflexión sobre el carácter de necesidad vital propio de la relación entre *agua* y *vida*, cabe preguntar: *¿Cómo es posible pensar esa necesidad vital a partir de unos conceptos generales?* Esta pregunta es relevante por cuanto una aproximación a su respuesta aportaría un nivel de claridad conceptual frente al problema de cómo definir y, por tanto, cómo gestionar el recurso.

Es claro que la necesidad humana y en general, de las especies vivas, del agua, es una necesidad específicamente *del organismo* o *del cuerpo*. De acuerdo a esto, *pensar* la relación existente entre *agua* y *vida*, es llevar el razonamiento al plano de los mecanismos y procesos biológicos propios del desenvolvimiento de la vida. Estos mecanismos y procesos obedecen a una *necesidad biológica* cuyo rasgo fundamental es, como lo da a entender el término mismo de 'necesidad', la *ausencia de libertad* de los seres vivos frente a los mecanismos en los que se basa su existencia. En este sentido, existe un determinismo biológico propio del *Orden de la Naturaleza*⁴³, en virtud del cual el ser humano y las demás especies están determinados a necesitar del agua para vivir, o lo que es lo mismo, no son libres frente a su necesidad de agua.

Este aspecto debe ser enfatizado vehementemente pues es allí donde se encuentra la clave fundamental para entender el problema político inherente al tema del agua: ¿Cuál es el papel que corresponde a las instituciones políticas en la gestión de la necesidad vital humana más urgente (después del aire)?; ¿cuál es el modelo que debe seguir esa gestión? Se diría, por supuesto, que la responsabilidad política frente a esta cuestión es enorme.

No obstante, más allá de la consideración de la responsabilidad política que representa, más que cualquier cosa, una *demanda* ciudadana, lo que permite vislumbrar el reconocimiento de la *necesidad biológica* a la que está sujeta la persona en tanto que necesita del agua es la posibilidad del ejercicio del poder en el plano de la *no-libertad* del ser humano, en el sentido de la sujeción de sus necesidades vitales ineludibles al poder de los agentes (políticos o económicos) que ostenten el derecho de uso y gestión del agua por encima de él. El derecho de uso y gestión del agua, esto es, el *poder sobre el agua* conlleva, entonces, un *poder sobre la vida*, no solo de los humanos, sino también de las diferentes especies.

⁴³ Introduzco aquí esta expresión de la filosofía spinocista para hacer alusión al *Orden* al que pertenecen el ser humano y las especies vivas, el cual se haya caracterizado por la *necesidad* intrínseca a los procesos biológicos y orgánicos ligados a la conservación de la vida.

Es por esto que la discusión en torno a los *derechos sobre el agua* entraña un enorme problema: el de *quién, bajo qué lógica y en razón de qué*, puede tener derecho a disponer del agua, y *con esto*, a ejercer un *poder sobre la vida* en el nivel más primario y elemental.

Por regla general, son el Estado y las diferentes instituciones gubernamentales quienes ostentan constitucionalmente; '*en nombre del pueblo*', los derechos sobre el agua en una determinada nación o jurisdicción territorial. Estos derechos sobre el agua le permiten al Estado y a las autoridades políticas tener el poder de *dejar vivir* o de *rechazar hacia la muerte* (*hacer morir*, si se quiere) a los miembros de la sociedad⁴⁴: *dejar vivir* en la medida en que se suministre agua potable y saneamiento adecuado a la población, y *rechazar hacia la muerte* o *hacer morir* en la medida en que se la abandone a su suerte, de manera que se vea abocada a sufrir escasez o ausencia del líquido, o a acceder a agua contaminada para satisfacer sus necesidades vitales.

Este poder *sobre la vida* caracterizado como un *dejar vivir* o *rechazar hacia la muerte* (*hacer morir*) que ostentan originalmente las autoridades políticas, hace imprescindible una educación social en torno a la relación entre *agua* y *vida*, que haga posible una verdadera injerencia de la sociedad en la gestión del agua. Por cuanto las autoridades políticas *pueden* enajenar los derechos sobre el agua, y entregarlos a *agentes privados*, esta educación social debe llevar a un cuestionamiento radical de la actuación de los agentes políticos y económicos, en el marco de un debate profundo en torno a los *derechos sobre el agua*, que conduzca a reivindicar la importancia de la responsabilidad política en la gestión.

Optando por el camino de la responsabilidad política, habría que decir entonces que, la *no libertad* intrínseca en la relación entre *agua* y *vida* sugiere, en concordancia con el sentido común y la intuición más elemental, la necesidad de una gestión del agua encaminada a sufragar esa ausencia de libertad y, por tanto, a satisfacer *per se* la necesidad vital de las personas y de las especies. Una gestión tal habría de implementarse a partir de una *racionalidad* coherente con el carácter de *necesidad biológica* que reviste el agua y sería, por lo tanto, coherente con el *Orden de la Naturaleza*.

Este parece ser el principio fundamental de una gestión del agua adecuada a las necesidades vitales: precisamente, el ser concebida e implementada desde una *racionalidad* acorde al *Orden de la Naturaleza*. Dentro de esta racionalidad el agua se definiría en concordancia con

⁴⁴ Estas nociones son tomadas de Michel Foucault. Ver: *Historia de la sexualidad: la voluntad de saber*. Capítulo V: *Derecho de muerte y poder sobre la vida*. La edición utilizada es la de Siglo XXI Editores. Novena edición española, Madrid 1998.

sus funciones naturales: si la conservación de la vida se acepta como un axioma indiscutible, el agua no podría ser definida con referencia a otra función distinta; sería algo *propio* de la vida, no como derecho de propiedad particular otorgable a una especie o individuo, sino como algo que pertenece a la *zoé*⁴⁵ en sentido universal: como un *patrimonio vital*.

Esta sería, entonces, la definición más apropiada para el agua, la cual se presentaría como punto de referencia, esto es, como *paradigma* para su entendimiento y gestión en función de las necesidades de la vida.

Ahora, hay que aclarar que la propuesta de entender el agua como patrimonio de la *zoé*, tal como aquí se ha presentado, no propugna por fundamentar la gestión del recurso en una concepción de la existencia humana como reducida a las características de la *animalidad* con sus necesidades, sino por establecer en el nivel de la *necesidad biológica*, en el que se encuadran todas las manifestaciones de la *zoé*, el fundamento de la consideración del agua como *derecho universal* de los seres vivos, sean estos racionales o no.

En el mismo sentido, las apreciaciones cuantitativas realizadas anteriormente a propósito de los porcentajes de agua en el organismo humano y del tiempo que puede sobrevivirse sin su ingestión, si bien pueden convertirse en datos útiles a la hora de ejercer el control del agua o, lo que es lo mismo, el *poder sobre la vida*, son introducidos aquí para poder argumentar que, *justamente* por ser el instrumento de poder político perfecto (y, como se verá más adelante, la mercancía perfecta), el agua debe ser entendida y gestionada como *derecho universal*.

Esta consideración cobra especial importancia frente al hecho de que la O.G. 15 del CDESC, si bien constituye la instancia de reconocimiento más explícita y representativa del derecho al agua en la arena internacional, no tiene un carácter vinculante: no tiene un valor legal que la convierta en normativa de aplicación efectiva ya que, como '*Observación General*', representa simplemente una *interpretación* de los artículos 11 y 12 del PIDESC.

Por lo demás, se ha mantenido aquí un alto nivel de generalidad en la reflexión pues, de lo que se trata es de reivindicar, no la importancia del agua para alguna comunidad humana o especie viviente en particular, sino la importancia que tiene para la *vida* como un universal.

Dicho esto, lo que se propone a seguir es la introducción de algunos referentes empíricos que sirvan para empezar a situar espacio-temporalmente, esto es, en el contexto geopolítico, la reflexión desarrollada hasta ahora.

⁴⁵ *Zoé* entendida a la manera como lo hace Giorgio Agamben en su obra *Homo sacer*, como '*nuda vida*'; la vida '*sin más*' o el simple acto de vivir que es común a humanos y animales (seres vivos).

El agua es una necesidad vital universal. Por eso, independientemente de la distribución desigual del agua en el planeta; de que unas regiones o países puedan resultar favorecidos con una gran cantidad o experimentar una escasez total o parcial, esta será siempre imprescindible e insustituible. De allí que los temas relativos al acceso, uso adecuado, conservación y adecuada gestión de ella, deben cobrar visibilidad e importancia dentro del debate político y social en todos los países, así como tener un lugar destacado en las agendas legislativas e institucionales de todos los Estados, más allá de la abundancia o escasez de agua presente en sus territorios.

Con el fin de formarse una idea de la cantidad global disponible para el uso humano y de la distribución geopolítica del agua, considérese la siguiente información: la tierra posee alrededor de 1.386 millones de Km^3 de agua en total, de los cuales sólo 34,65 millones de Km^3 son de agua dulce; un 2,5% del total. A esa cantidad debe restarse un 68,9%; alrededor de 24 millones de Km^3 de agua no disponible para el consumo humano (al menos en el corto plazo) por encontrarse en casquetes polares o en forma de nieve. De ahí, la cantidad restante, unos 10,55 millones de Km^3 , 31% del agua dulce del planeta, es el agua disponible para el consumo, representada en cuerpos de agua superficiales y en acuíferos o mantos freáticos subterráneos⁴⁶.

Si bien esta es la cantidad *disponible*, debe tenerse en cuenta la capacidad de reposición de las fuentes hídricas mediante el ciclo hidrológico pues, en la medida en que el uso del agua pudiera estar por encima de los niveles de reposición, se estarían disminuyendo drásticamente las reservas futuras. De allí que la disponibilidad real de agua dulce en el planeta tiene que medirse en términos de los volúmenes *renovables* del recurso: según el Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el sistema hidrológico del planeta procesa y transfiere aproximadamente 44.000 Km^3 de agua a la tierra cada año, cantidad que correspondería al volumen disponible anualmente en el planeta. De acuerdo a esto, la cantidad promedio de agua disponible para cada habitante de la Tierra, sería de 6.900 m^3 . Esta información, por demás, permite deshacer el mito de que existe una disponibilidad casi ilimitada del líquido en el mundo, creencia que busca justificarse en el hecho de que el agua ocupa el 72% de la superficie terrestre.

En lo que se refiere a la distribución geopolítica del agua, el Mapa No. 1 muestra la distribución mundial por países, medida en m^3 disponibles por habitante al año. Como complemento, la

⁴⁶ Rebouças, A.C. *Água Doce no Mundo e no Brasil*. En: Rebouças, A.C.; Braga, B.; Tundisi, J.G.; *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. Escrituras Editoras, São Paulo 1999. Pp. 1- 37.

Tabla No. 1 destaca los países con las mayores reservas hídricas del planeta, mientras la Tabla No. 2 corresponde a aquellos en donde la disponibilidad de agua para el consumo humano resulta catastróficamente baja.

Mapa No. 1. Disponibilidad de agua *per cápita* anual por país

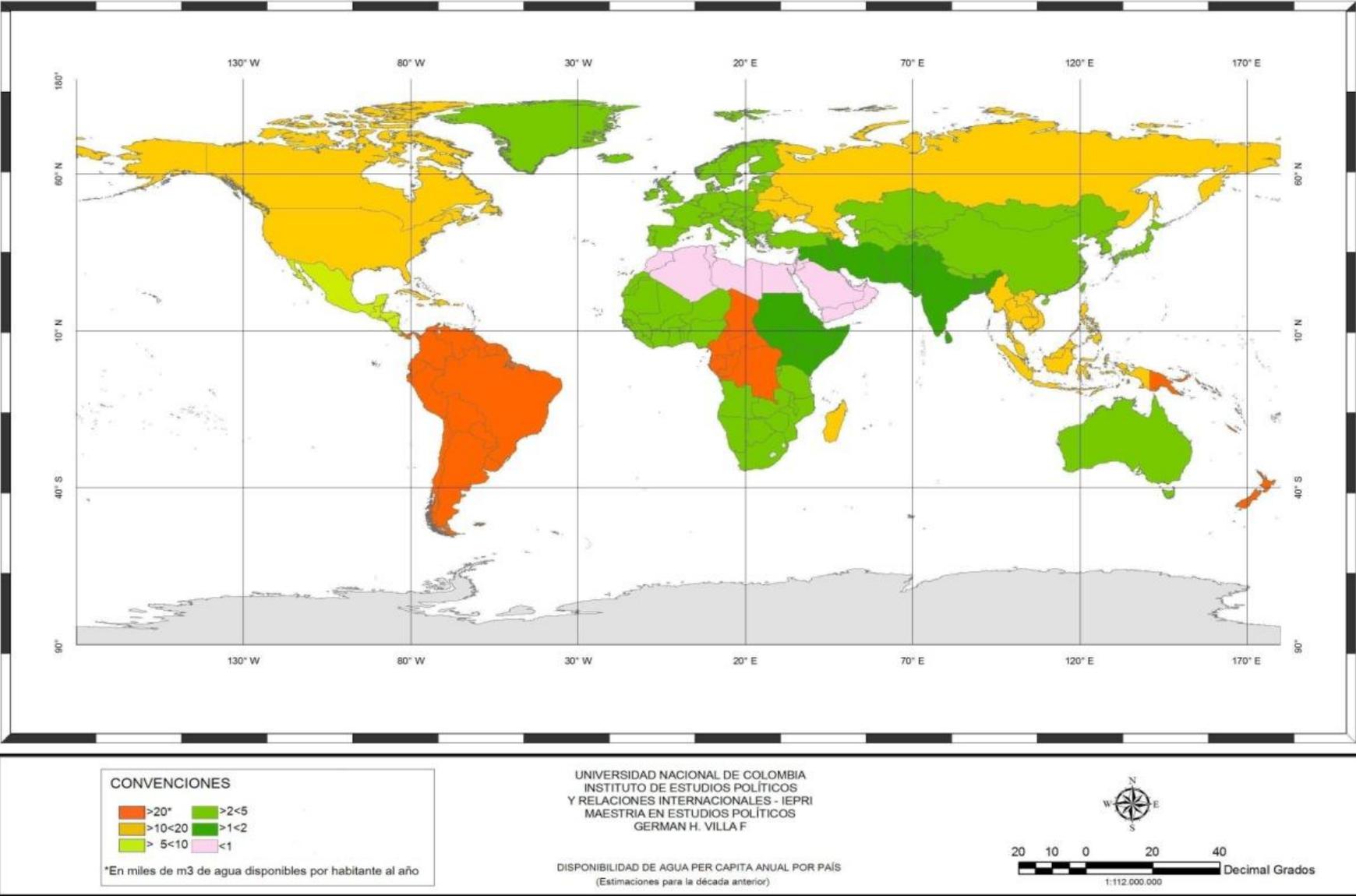


Tabla No. 1. Los 10 países con las mayores reservas hídricas del mundo

Puesto	País	Reservas Hídricas (En km ³ renovables al año)
1.	Brasil	8.233,00
2.	Federación Rusa*	4.508,00
3.	Estados Unidos	3.069,40
4.	Canadá	2.902,00
5.	China	2.840,00
6.	Colombia	2.132,00
7.	Indonesia	2.019,00
8.	Perú	1.913,00
9.	India	1.900,00
10.	Rep. Dem. del Congo	1.283,00

*País no perteneciente a la OMC

Fuente: AQUASTAT. Disponible en: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html>

Adaptado por Germán Villa de acuerdo a últimos datos disponibles (2008)

Tabla No. 2. Países con disponibilidad de agua catastróficamente baja

(El listado corresponde a los países con disponibilidad de agua *per cápita* inferior a 1000 m³ anuales, organizados de menor a mayor)

Puesto	País	Reservas Hídricas (En Km ³ Renovables al año)
1.	Emiratos Árabes	0,15
2.	Libia	0,60
3.	Jordania	0,93
4.	Omán	1,40
5.	Israel	1,78
6.	Yemen*	2,10
7.	Arabia Saudita*	2,40
8.	Argelia**	11,67
9.	Marruecos**	29,00
10.	Egipto***	57,30

*Países con más de 20 millones de hab. Fuente: AQUASTAT. Disponible en:

**Países con más de 30 millones de hab. <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html>

***Países con más de 80 millones de hab. Adaptado por Germán Villa de acuerdo a últimos datos disponibles (2008)

Para cerrar este aparte y dar paso al siguiente, resulta importante hacer algunas observaciones.

Como se explicó anteriormente, el ser humano y las especies vivas no son libres de sustraerse al *Orden de la Naturaleza* que las determina a necesitar del agua indefectiblemente. Sin embargo, los *agentes racionales* si son libres de entender y disponer del recurso en concordancia, o no, con dicho *Orden*, de ahí que pueda existir, y exista, más de una forma de hacerlo.

Es en este punto donde se abre la posibilidad de un entendimiento y gestión del agua como *bien económico*: la *libertad* del agente racional puede llevarlo a disponer del agua de acuerdo a los parámetros de su *interés o utilidad individual*; la obtención del derecho de uso y gestión del agua le otorgaría un *poder sobre la vida* que ejercería en función del logro de ese *interés*.

Por esta vía, el agua es introducida en el esquema de acción económica capitalista, basado en el principio de maximización de beneficios, convirtiéndose en un *recurso estratégico*; en un *medio* para la consecución de los fines productivos y económicos del agente privado.

En el siguiente aparte se buscará caracterizar la racionalidad que opera en la consideración de la utilidad del agua, esta es, la racionalidad constitutiva del que se ha llamado aquí *paradigma económico*. Lo crucial aquí, que no debe pasar desapercibido de ningún modo, es que el paradigma económico del agua no constituye un paradigma ajeno al del *patrimonio vital* en términos de su percepción originaria de la relación entre *agua y vida*: la consideración de la utilidad del agua se basa, precisamente, en el carácter de *necesidad vital* que tiene para los seres humanos. Esta es la razón por la que se afirmaba anteriormente, que el paradigma del *bien económico* presupone el del *patrimonio vital*.

Por lo demás, la diferencia y oposición entre los dos paradigmas se da en el *significado* que le da cada uno a la necesidad vital y en el modo como consideran debe ser gestionada. Esto es materia a desarrollar en lo que viene.

2.3 El agua como bien económico: conceptos pertinentes

¿Cuáles son la lógica y principios que orientan el entendimiento del agua como bien económico?

Como ya se ha visto, el agua es un ente natural necesario para la conservación de la vida humana. Por eso, su mercado sería permanente, no sujeto a caídas en la demanda, sino al contrario: el número de potenciales consumidores sería idéntico al número de personas en la

tierra, y este aumentaría a la par con el aumento de la población mundial. A esto debe sumarse que el crecimiento de la agroindustria y de la actividad industrial en general, potenciado por la reivindicación del derecho al desarrollo por parte de los países no industrializados, conllevaría un aumento vertiginoso en la demanda.

La necesidad vital del agua no puede satisfacerse con otro producto, salvo que el mismo contenga *agua*, o por otro medio, salvo que ese medio le proporcione *agua* al organismo; el agua es insustituible. Por eso, al introducirla en el mercado, las personas no serían libres de escoger entre ella y otro producto para satisfacer la misma necesidad; no podrían prescindir de ella en ningún momento. En el mercado se puede escoger entre diferentes productos para satisfacer una misma necesidad, pero la necesidad de agua que, por demás, es *vital* (biológica y doméstica, como se vio en el aparte anterior) no puede satisfacerse sino con ella. Por eso, la persona en tanto ‘consumidor’ estaría cautiva por el mercado, y no tendría ‘salida’. Esto le garantizaría al agente privado encargado del suministro seguir recibiendo ingresos por el agua suministrada, o el derecho a privar del suministro del líquido a quien no pagase por él.

Ahora, no se pueden incrementar las reservas de agua dulce del planeta; lo máximo que puede lograr la tecnología y el ingenio humano es la descontaminación y desalinización del líquido, o incluso la colonización de la Luna o de Marte para apropiarse de sus reservas hídricas. Pero la ‘fabricación’ de agua resulta, hasta nuestros días, imposible. De ahí que el aumento en la demanda de agua resultante del ‘imperativo del desarrollo’, el crecimiento demográfico del planeta y la contaminación creciente de las fuentes de agua, resultan ser factores potenciadores de la *escasez*. Precisamente, el argumento de los agentes del mercado para asignar precio a un recurso es su escasez: la asignación de precios es un mecanismo para racionar el acceso un recurso, de manera que, a mayor escasez, más alto es su precio.

Con el aumento de la escasez sobrevendría, automáticamente, un aumento en los precios, pero, *¿cuál es el criterio para establecer los precios del agua, y para determinar los niveles de incremento aplicables a estos precios?, ¿quién fija esos precios e incrementos?*

Estas preguntas cobran especial importancia si se tienen en cuenta las enormes variaciones y contrastes existentes en la disponibilidad de agua entre las diferentes regiones del mundo, niveles de demanda de acuerdo a los diferentes usos del recurso que se dan en cada contexto local, niveles de desarrollo social y económico de estos contextos, capacidad de pago diferenciada entre sus habitantes y las variaciones en las características culturales de cada contexto relacionadas con el consumo del agua. En este escenario resulta sumamente difícil establecer criterios unificados de valoración económica del agua a escala internacional.

No obstante, una observación crítica de la llamada *paradoja del diamante y el agua*, también conocida como *paradoja del valor*, formulada por Adam Smith, puede ayudar a vislumbrar respuestas a las preguntas arriba planteadas. Dice el autor:

“Nada es más útil que el agua, sin embargo esta no compra nada; nada de valor puede ser intercambiado por ella. Un diamante por el contrario tiene escaso valor de uso, pero una cantidad de otros bienes pueden ser frecuentemente intercambiados por este”⁴⁷.

Según Smith la paradoja estaría en que, aunque el agua es más útil que los diamantes, el precio de estos en el mercado es mucho más alto. Pero, ¿el precio de estos es *necesaria y universalmente* más alto que el del agua? Frente a esta pregunta plantéese la siguiente situación hipotética:

Teniendo una persona X el poder de dar a escoger a otra persona Y entre una botella de agua y un cofre de diamantes, ¿habrá criterios universales que permitan establecer *‘a priori’*⁴⁸ cuál será el objeto escogido por Y? De existir tales criterios, sería posible determinar *‘a priori’* cuál de los dos tendría el precio más alto en el mercado. Sin embargo esto no parece posible. Ahora, supóngase el caso de que X plantea la escogencia a Y habiendo esta bebido agua recientemente. Allí el agua no representaría ninguna urgencia vital para Y y, por lo tanto, escogerá el cofre de diamantes. *Pero*, dado el caso de que X plantee la escogencia dentro de un conjunto de oportunidad sumamente adverso en el que Y esté en riesgo de morir por deshidratación, con seguridad la opción será por la botella de agua. Supóngase además, en este último caso, que X le ofrece a Y doblar, triplicar, cuadruplicar, etc. la cantidad de diamantes a entregarle, a cambio de que no escoja la botella de agua; ¿cambiará Y su elección? Seguramente no, a menos de que esté resuelta a morir deshidratada con un gran cofre de diamantes en sus manos.

¿Acaso no es la misma botella de agua en todos los casos?, ¿por qué en el primer caso Y escoge los diamantes y en el segundo, aun amentando la cantidad de diamantes escoge el agua? Efectivamente, se trata de la misma botella, pero la necesidad de autoconservación de Y la lleva, en el segundo caso a escoger el agua, a despecho de adquirir una ganancia económica enorme cifrada en diamantes. De esto se sigue que agua o diamantes no son más caros *‘per se’* uno respecto del otro, sino que su valoración comparada depende de las circunstancias.

⁴⁷ Smith, Adam. *Indagación acerca de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Libro Primero. Capítulo Cuarto. La edición utilizada es la de Ed. Aguilar. Traducción del inglés de Armando Lázaro Ros. Madrid 1961.

⁴⁸ Tomando esta expresión en el estricto sentido de: *‘independientemente de toda experiencia’*.

Con base en el ejemplo anterior, puede entonces preguntarse: ¿Cuál sería el criterio fundamental para fijar el *precio* del agua? Si bien deben tomarse en cuenta, en cada situación, aspectos como la cantidad disponible de agua, la calidad o potabilidad de la misma y las condiciones de su acceso, el criterio determinante en su valoración; aquel que hace que una botella de agua pueda, objetivamente, tener un valor superior al de un cofre de diamantes es el *grado de necesidad* que se tenga de ella en un contexto dado.

Asimismo, puede preguntarse ¿quién fijaría el precio del agua? Aun cuando en el ejemplo propuesto X plantea a Y la *escogencia* y no la *venta* del agua, resulta sencillo observar que, en el caso de la extrema necesidad de agua de Y, los diamantes que deja de ganar son los mismos que, de pertenecerle, estaría dispuesto a entregar a X a cambio de la botella de agua. Así pues, asumiendo que los diamantes pertenecen a Y, y el agua a X, sería X quien estaría en posición de fijar el precio, en diamantes, o en la unidad de cambio que prefiriese, de la botella de agua.

Esto quiere decir que, si bien en los diferentes contextos reales en que se fija y se paga un precio por el agua pueden intervenir, según sea el caso, actores políticos, institucionales, económicos y sociales en el establecimiento del precio, el papel determinante será el del actor que ostente los *derechos sobre el agua*. En el actual contexto global, caracterizado por el avance del libre mercado y por el consiguiente retroceso de la regulación política en sectores como el de los servicios del agua, su privatización en expansión ha significado el ascenso de las corporaciones del agua a una posición de privilegio en el establecimiento de los precios del líquido. No está de más recordar que, en la medida en que está en juego la supervivencia, los costos económicos por el acceso al agua pueden tornarse irrelevantes: en ausencia de una adecuada regulación política y de una decidida intervención social, los agentes económicos pueden elevar los precios de acuerdo a sus expectativas de lucro; la especulación está a la orden del día.

Con el ánimo de sintetizar lo expuesto en este aparte, las características del agua vista como mercancía serían las siguientes: 1) *mercado creciente*, lo que es evidente por su indispensabilidad y por el aumento de demanda; 2) *aumento constante* o incluso *exponencial de los precios*, resultado de sumar la escasez al incremento en la demanda; y 3) *altos niveles de beneficio*, resultado de sumar las anteriores variables al carácter de necesidad vital del agua; el aspecto de supervivencia permitiría fijar precios elevados, los cuales podrían crecer, *en teoría*, indefinidamente hacia el futuro.

Estas son las características generales del agua vista como mercancía, tomando en consideración los factores que determinarían su escasez y el aumento de su demanda en un

nivel planetario. Estos factores pueden convertirse en argumentos para implementar una determinada valoración económica por parte de las empresas privadas del sector, con base en la cual llevarían a cabo la comercialización del agua en los diferentes contextos locales, por lo general, urbanos, en los que tuvieran actuación.

Ahora, para entender cómo se da ese trato mercantil del agua por parte de las empresas, hay que ver cómo se estructura su actuación económica *en tanto empresas privadas del suministro del agua*. Para esto es necesario recurrir a algunos conceptos de la Ciencia Económica que resultan útiles en la caracterización de estas empresas. Son estos el de *monopolio natural*, *economía de escala* y *poder de mercado*. La caracterización es como sigue:

Cuando se otorga a una empresa privada una concesión para el suministro de agua en una ciudad, se le otorga el derecho de uso del líquido y de la *infraestructura* para la prestación del servicio; estaciones de recolección y potabilización, redes de distribución, sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas (saneamiento), etc. Resulta de por sí claro que la concesión y los derechos que provee no podrían otorgarse a más de una empresa, pues de ser así, se generaría una competencia a partir del uso de la misma infraestructura, lo que iría en detrimento de la eficiencia en la prestación del servicio, y tampoco podría *duplicarse* la infraestructura por los enormes costos que acarrearía, tanto para la ciudad como para la empresa que entrara en competencia. Siendo así, en un caso hipotético de competencia dentro de una misma concesión, los costos de operación de las empresas serían, entonces, mucho más altos que si hubiera una sola empresa operando, descontando los costos que esto tendría para la ciudadanía. De ahí que el servicio del agua esté, por sus características, determinado a entregarse a una sola empresa y a convertirse por ello en un *monopolio natural*, si es concedido a una empresa privada.

Los derechos exclusivos que le otorga la concesión le permiten a la empresa tener la posibilidad de, operando con la misma infraestructura, suministrar volúmenes crecientes de agua en ocasión de un aumento en la demanda, o simplemente de aumentar las tarifas por la prestación del servicio, pudiendo incrementar sus beneficios por encima del incremento de los costos de operación. De este modo, la empresa estaría creando *economías de escala*, factor que puede acelerar su crecimiento, encaminándola hacia la concentración del mercado, en este caso, el mercado global del servicio de agua. Esto contribuye a explicar por qué las transnacionales del agua son más bien pocas en número, y que, de hecho, el 70% del mercado mundial de los servicios de agua esté concentrado en las dos más grandes transnacionales del sector, las francesas Suez y Veolia (Vivendi).

Al ser un *monopolio natural*, una concesión privada de servicios de agua en una determinada ciudad se constituye, como puede deducirse, en un *monopolio* del suministro de agua. Desde los manuales de Ciencia Económica se plantean las siguientes consideraciones para los monopolios:

“Al verse libres del efecto disciplinador de la competencia, las empresas monopolistas fijan unos precios superiores a los de la competencia perfecta y producen unas cantidades inferiores (del producto o servicio) generando unos resultados por lo tanto ineficientes desde el punto de vista asignativo [...] este tipo de mercado está inevitablemente asociado a una pérdida de eficiencia asignativa: precios mayores, menor producción y beneficios extraordinarios”⁴⁹.

Es claro cómo su carácter de monopolio le permitiría a las empresas privadas del suministro del agua, en ausencia de control y regulación política efectiva frente a los precios, poder aplicar tarifas elevadas, así como permitirse niveles de ineficiencia significativos en la prestación del servicio, muchas veces asociados a la *reducción de costos* de operación. Esto como consecuencia de la ausencia de competencia, que conlleva un ‘relajamiento’ en la gestión, pero además de la naturaleza del servicio prestado: el suministro de *agua*.

Debe tenerse en cuenta que ese ‘relajamiento’ en la gestión implica graves perjuicios sociales cuando la ineficiencia y la reducción de costos se traducen, no sólo en problemas en el abastecimiento de agua, sino en problemas de salud pública, relacionados con un saneamiento deficiente.

Observando particularmente el aspecto de las tarifas, las concesiones privadas del agua, al constituirse en monopolios naturales, ostentan un *monopolio de oferta*: son los únicos proveedores de agua potable mediante red de suministro. Esta condición les permitiría tener un enorme *poder de mercado*, esto es, la capacidad de fijar los precios que sus ‘clientes’ deben pagar por la prestación del servicio. En este escenario los ‘clientes’ tienen dos opciones: acceder al servicio bajo las condiciones impuestas por la empresa monopolista o *abstenerse de participar en el mercado*.

Frente a esto último puede plantearse una pregunta: de acuerdo a como se estructura el espacio urbano y a las circunstancias de acceso al agua y al saneamiento que el mismo presenta, *¿es viable abstenerse de la prestación del servicio de suministro de agua y de saneamiento; es viable abstenerse de participar en el mercado?* Esto complementa la explicación del monopolio natural en lo referente a su libertad de fijar tarifas. Por supuesto,

⁴⁹ Esteve, Fernando y Rafael Muñoz de Bustillo. *Conceptos de Economía*. Alianza Editorial. Madrid 2005. Pp. 407- 409

esta libertad debe entenderse como relativa al grado de control que puedan ejercer en este aspecto las autoridades institucionales locales.

Dado que la actuación de las corporaciones capitalistas se orienta por el principio de maximización de beneficios, aquellas dedicadas al negocio del agua tendrían una gran posibilidad de satisfacer sus expectativas de lucro en virtud de las condiciones excepcionales que presenta el recurso visto como bien económico y de las condiciones en que se da su comercialización, las cuales permiten la creación de economías de escala, así como la implantación de monopolios, al menos en el caso de los servicios de suministro de agua y de saneamiento a través de redes de infraestructura.

Ahora, las estrategias de maximización de las corporaciones del agua se fundarían en un parámetro claramente identificable: el de la necesidad vital que representa para las personas su mercancía. En su condición de monopolios naturales del agua, las corporaciones ostentan una gran libertad para fijar precios, siendo casi imposible para los 'clientes' sustraerse al mercado del servicio. De allí que, las estrategias de maximización se basarían en el control del aspecto de supervivencia, esto es, el control de los niveles de necesidad de los 'clientes' frente al recurso.

De esto se siguen dos cuestiones relevantes: *primera*, según puede deducirse de la significación del agua para la visión económica, mientras más cercano al nivel de necesidad vital o de supervivencia se encuentre un objeto, más seguro será su mercado en términos de permanencia y crecimiento, y más amplios márgenes de beneficios podrán obtenerse mediante su mercantilización. Esto ha resultado claro para muchas empresas y corporaciones alrededor del mundo, de allí que el negocio del agua haya experimentado un crecimiento vertiginoso en las últimas dos décadas. De hecho, algunos medios de comunicación especializados en temas económicos⁵⁰ auguran que el agua será para el siglo XXI, lo que fue el petróleo para el siglo XX, esto es, la mercancía que determina la riqueza de las naciones.

El negocio global del suministro de agua movía para el año 2000 un monto cercano a los US\$ 400.000 millones, siendo sus ingresos anuales equivalentes al 40% de los ingresos del sector petrolero, y un 50% más altos que los de la industria farmacéutica mundial. Estas cifras son pírricas, si se tiene en cuenta que para entonces sólo el 5% de la población mundial recibía el

⁵⁰ Revista *Fortune* Ed. Mayo de 2000, dedicada a la industria global del agua. La alusión es tomada de: Barlow, Maude y Tony Clarke. *Op. Cit.*, p. 170.

suministro de agua de empresas privadas y que el sector viene experimentando un crecimiento anual de, por lo menos, un 10%⁵¹.

Teniendo en cuenta que el negocio global del agua posee un enorme potencial de expansión, muchos analistas de estrategias de inversión lo están considerando como el sector más prometedor para el presente siglo⁵². Esto, no sólo por las razones explicadas anteriormente, sino además porque los flujos de fondos del sector son bastante estables, ya que están vinculados a contratos y concesiones con una duración relativamente larga que oscila entre los 20 y los 30 años en promedio.

La importancia e interés creciente del negocio del agua pueden resumirse en una opinión del que fuera director ejecutivo en jefe de Suez, Gérard Mestrallet: “¿En qué otro sitio se puede encontrar un negocio que sea totalmente internacional, en que los precios y los volúmenes... raramente se muevan en sentido descendente?”⁵³ Esta opinión, por demás, corrobora que la visión de las corporaciones del agua es, efectivamente, la visión de la utilidad económica que puede obtenerse del recurso.

La *segunda* cuestión relevante que se sigue de la consideración del agua como mercancía consiste en que, por cuanto las estrategias de maximización de beneficios de los agentes privados dedicados al suministro de agua se fundamentan en el control del aspecto de supervivencia y de los niveles de necesidad de las personas, la ostentación de un *monopolio natural* del agua representa una forma particular de *biopoder* ejercido con fines estratégicos. Estos fines apuntan, no sólo a la obtención del lucro económico como tal, sino a buscar las condiciones situacionales que hacen posible su maximización en cada contexto específico. Esto se logra en buena medida a partir de la conformación de alianzas con actores políticos e institucionales en diferentes niveles, alianzas que conllevan una alineación entre intereses económicos e intereses políticos y electorales. De tal suerte, el control del agua conduce estratégicamente a una *administración calculada de la escasez* basada en la relación costo-beneficio, que a su vez resulta funcional a los intereses políticos y electorales de diferentes individuos y partidos, por cuanto la *escasez* de agua experimentada por una parte de la población, permite la conformación de un discurso de ‘*promesa hídrica*’ encaminado a la obtención de votos⁵⁴.

⁵¹ *Ibidem*

⁵² Op. Cit. P. 171

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ Como podrá corroborarse en el caso de Manaos.

Si bien estas estrategias se presentan básicamente en contextos locales, no debe olvidarse que, cuando se habla de las grandes corporaciones del agua se alude a empresas *transnacionales*, por lo cual, estas estrategias deben pensarse como articuladas a la actuación corporativa de las empresas a nivel global.

Habiendo sido caracterizados los dos paradigmas, resulta fácil observar cuál es el punto de choque entre ambos: básicamente, los dos entienden al agua como necesaria para la conservación de la vida; pero, mientras la visión del patrimonio vital asume que la necesidad debe ser satisfecha como garantía del derecho a la vida, la visión económica observa la necesidad como algo que debe satisfacerse *a través* del medio económico. La necesidad es aquí vista como una segura oportunidad para la obtención de ganancias económicas, esto es, la observa desde el punto de vista de la utilidad que puede obtenerse de ella. En este sentido es claro el testimonio de Gérard Mestrallet, director ejecutivo en jefe de Suez:

“El agua es un producto eficiente. Es un producto que normalmente debería ser gratuito, y nuestro oficio es venderlo. Pero es un producto que es absolutamente necesario para la vida”⁵⁵.

Esta es, pues, la lógica elemental de la racionalidad económica aplicada al agua, lógica que orienta las acciones de las empresas privadas en su gestión del agua. Hasta aquí se ha explicado esa lógica en su esquema simplificado; sin embargo, la forma como se implementa a través de la actuación concreta de las empresas resulta mucho más compleja.

Por cuanto dicha actuación se presenta a nivel global, deben considerarse, por supuesto, otros factores involucrados en sus estrategias de maximización, más allá de la operación de sus monopolios en los ámbitos locales; deben considerarse las estrategias de ampliación del capital a través de la integración jerárquica o vertical de empresas subsidiarias, a través de la cotización de acciones en los mercados financieros, y a través de la proyección estratégica de su actuación en el escenario de la geopolítica del agua.

La *integración jerárquica* o *vertical* puede ser entendida como un proceso de centralización económica dentro del cual un grupo transnacional efectúa la reorganización y redistribución estratégica del capital adquirido con la compra de acciones de empresas menores. En la medida en que el grupo adquiere el control total de las acciones de una empresa, esta pasa a integrarse al grupo como subsidiaria.

⁵⁵ Barlow, Maude y Tony Clarke: Oro azul: *las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo*. P. 146.

Así, las concesiones de servicios de agua y saneamiento operadas en ámbitos locales por subsidiarias de grupos transnacionales, deben entenderse como insertas en la estrategia de ampliación de capital de la corporación transnacional a la que pertenecen, la cual se planea y ejecuta a nivel global.

Esto ayuda a explicar, junto con el aspecto de la concentración de mercado, el reducido número de los grandes grupos privados dedicados a los servicios de agua y saneamiento, siendo los más destacados los ya mencionados, Suez y Veolia (Vivendi).

Además de la posibilidad de incorporar capitales ya formados con la anexión de empresas subsidiarias, las grandes transnacionales tienen la posibilidad de captar inversiones a través del mercado de pequeñas acciones que, si bien no representan grandes montos, contribuyen al fortalecimiento financiero de las empresas dentro de su proceso de centralización del capital.

A su vez, la *confianza inversionista* en las corporaciones del agua se fundamenta no solo en su capacidad de crecimiento y expansión a partir de la anexión de nuevas subsidiarias, o en su éxito en los mercados accionarios, sino también en su capacidad de obtener concesiones en puntos estratégicos, en términos de *disponibilidad hídrica*: el control de zonas con grandes reservas de agua le permite a las empresas respaldar la continuidad y posible expansión de sus operaciones, además de proyectar estrategias para implementar diferentes formas de uso del agua (producción energética, agroindustrial, infraestructura turística, transportes) que, en el marco de su tratamiento mercantil, traería un incremento ostensible en los ingresos, lo que se traduce en un factor de respaldo a la inversión.

En un contexto global de creciente contaminación del agua, cambio climático y aumento constante de la demanda, los espacios geográficos con abundancia del líquido vienen a ser redefinidos y revalorados en función de su importancia geoeconómica y geopolítica. En el caso específico de la privatización del servicio de agua y saneamiento en Manaos, la obtención de la concesión por parte de Suez debe verse como una acción estratégica en este sentido.

Ubicado en el centro de la Panamazonía, Manaos constituye unos de los más importantes polos de desarrollo del norte de Brasil, de allí que las oportunidades de negocio con el agua resulten bastante grandes dadas las demandas que imponen las actividades comerciales e industriales, así como el crecimiento demográfico asociado a su expansión.

Ciertamente, la importancia del agua como recurso clave en la conformación de las relaciones socioeconómicas que acaecen en el espacio geográfico es innegable; el control del agua como

recurso estratégico permite tomar parte en el direccionamiento de dichas relaciones, de manera que puede orientárselas de acuerdo a la lógica del interés particular.

Hasta aquí se ha hecho alusión a las características y problemas de la consideración del agua como bien económico, y se ha explicado la forma como se estructura la actuación de las empresas y corporaciones del agua. Sin embargo, no se ha hablado expresamente de cuáles son estas empresas, o al menos cuáles son las más grandes del mundo en este mercado. Eso es lo que se verá en el siguiente aparte.

2.4 Las grandes transnacionales del agua

Echando un vistazo a la geografía del mercado del agua a nivel mundial, las grandes corporaciones pertenecen a diferentes países del primer mundo. Sus negocios se definen en la escala nacional, no obstante crear redes internacionales para desarrollar el comercio del agua. De acuerdo con algunos autores⁵⁶, el grupo de las '*Grandes Ligas*' del comercio del agua está conformado por 10 corporaciones. Contrariamente a lo que se pudiera pensar, las grandes protagonistas del mercado global del agua no son las corporaciones de origen norteamericano; los primeros renglones de importancia pertenecen a las transnacionales francesas.

Como se mencionó anteriormente, las dos más grandes corporaciones del sector de los servicios de agua son la conformada por el Grupo francés Suez, de un lado, y por Veolia, división de servicios de agua y saneamiento de la también francesa Vivendi.

Hablando de Suez, su origen se remonta a la *Compañía Universal del Canal Marítimo de Suez*, dirigida por Ferdinand de Lesseps, encargada de la construcción del Canal del Suez (que une al Mar Rojo con el Mediterráneo) en el siglo XIX. Para 1997 se unieron la Lyonnaise des Eaux, empresa dedicada al comercio del agua, con la *Companie du Suez*, tradicionalmente encargada de los sectores de la energía, las comunicaciones y el saneamiento. Se conformó así la Suez Lyonnaise des Eaux, que pasó a llamarse simplemente *Suez* en 2001. Hacia 2003 se creó la división especializada en el área ambiental, la Suez Environment, encargada de manejar los negocios del agua y saneamiento dentro del Grupo.

La Suez atiende 125 millones de clientes en 41 países del mundo, ubicándose en primer lugar entre las empresas del agua de Latinoamérica, haciendo una fuerte presencia en países como Argentina (Buenos Aires) en la década de 1990, y en Brasil (Manaos y Limeira) en la década de

⁵⁶ Ribeiro, Wagner C. *Geografia Política da Água*. Ed. Annablume. São Paulo, 2008. P.142

2000 . Ostenta asimismo el segundo lugar en Estados Unidos y una importante figuración en países europeos como Bélgica, Reino Unido, Países Bajos y Suecia, además de Francia. La empresa en 2002 fue ubicada en el puesto 19 entre las empresas con mayor presencia internacional y en el puesto 99 entre las 500 fortunas empresariales más grandes del mundo.

Un aspecto interesante de Suez es que muchos de sus altos funcionarios son personas emigradas del sector público. Esto le permite tener un conocimiento más detallado de las diferentes maquinarias estatales e institucionales en diferentes países y así facilitar su interlocución política para obtener contratos.

Junto a Suez está la también francesa Veolia (Vivendi), fundada con el nombre de Compagnie Générale des Eaux en 1853. Esta compañía ha abarcado históricamente un amplio espectro de ramos dentro de sus actividades comerciales, lo que la llevó en 1998 a crear cuatro subdivisiones: la Vivendi Water, encargada de los negocios del agua; la Onyx, encargada del procesamiento de residuos (saneamiento); la Dalkia, dedicada a la energía; y la Connex, dedicada a los transportes. Además de esto, es dueña, por medio de la Vivendi Universal, de la empresa norteamericana Universal Studios, del canal de comunicación francés 'Canal Plus', así como de varias marcas de juegos electrónicos, entre otras cosas. La Vivendi se encuentra ubicada en el puesto 51 en el grupo de las 500 fortunas empresariales más grandes del mundo.

No obstante tener tan amplio espectro de actividad comercial, la actuación correspondiente al ramo del agua representa un 72% de los negocios de la empresa, abarcando un mercado de 110 millones de clientes distribuidos en 59 países, e involucrando un trabajo conjunto con 8.000 asociaciones en todo el globo. También es considerada líder mundial en tecnología de tratamiento de agua.

La tercera compañía más grande del mundo en el sector del agua es la SAUR que, al igual que las dos anteriores, es de origen francés. Creada en 1952 y perteneciente al Grupo Bouygues, sus inicios se dieron en el sector de la construcción civil. Posee 36 millones de clientes distribuidos en 80 países y desde el 2000, a partir de su asociación con la compañía española Aguas de Valencia, ha conseguido aumentar su presencia en América Latina.

Otra gigante que habría estado en cuarto lugar de importancia, de no ser porque ha desaparecido, es la norteamericana Enron, que tradicionalmente trabajó en los ramos de transporte y generación de energía, a lo cual se sumó el suministro de agua, creando la Azurix en 1998. La Enron tuvo una importante presencia en Suramérica, siendo la compañía encargada del proyecto del gasoducto Bolivia-Brasil, teniendo como centro de operaciones la

ciudad de Cuiabá, capital del Matto Grosso. La Enron-Azurix se caracterizó por tener una gran capacidad de articulación con entornos políticos, lo que le ha permitido viabilizar la implementación de proyectos energéticos y ganar concursos para prestación de servicios de agua. Precisamente, la Azurix obtuvo la concesión del servicio de agua en Bahía Blanca, Argentina; en un comienzo parecía ser una concesión exitosa, sin embargo se presentaron diversos problemas con la calidad del agua suministrada, lo que acarreó protestas y reclamaciones de los usuarios, las cuales propiciaron el retiro de la Azurix de Argentina. Por su parte, la Enron anunció su quiebra en diciembre de 2001, declarando deudas por US \$30.000 millones. La causa principal de la quiebra fueron las prácticas fraudulentas al interior de la empresa⁵⁷.

La siguiente es la compañía alemana RWE, que nació dentro del sector energético en 1898. En 1997 la empresa creó la División de Servicios Ambientales que tenía cuatro ramos de actuación: Servicios de agua, reciclaje de basuras, procesamiento final de residuos y consultoría ambiental. Con la entrada en operaciones de la División de Servicios Ambientales, la RWE pasó a llamarse RWE Umwelt AG y en el 2000 compró la Thames Water del Reino Unido, lo que le valió la entrada triunfal en el mercado asiático con contratos en China y Tailandia, convirtiéndose en la principal compañía del sector del agua en ese continente. Además de esto, adquirió en 2003 la American Water Works, pasando a manejar en Estados Unidos y Canadá un mercado de 15 millones de clientes.

Enseguida se encuentra la Bechtel United Utilities, compañía norteamericana fundada en 1898, la cual nació en el ramo de los transportes, más exactamente, de trenes, para luego pasar a la construcción civil. En 1994 ingresó al mercado del agua, teniendo figuración en 70 países.

Completan este grupo, aunque con una importancia más discreta, las empresas británicas Severn Trent, Anglian Water y Kelda Group, fundadas luego de la ola privatizadora del agua de los años 80 en el Reino Unido, y la norteamericana American Works Company.

Este es el cuadro general de las compañías más grandes del mundo en el sector de los servicios de agua y saneamiento.

Según analistas del mercado del agua, existe una gran posibilidad de que estas transnacionales amplíen el horizonte de su actuación con la exportación del líquido en grandes cantidades, aprovechando su distribución geográfica desigual en el planeta. Para tal fin, serían entonces

⁵⁷ Fuente: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1803000/1803224.stm

necesarias grandes inversiones en tecnología para el transporte del agua (buques tanque, acueductos de largo alcance, etc).

Lo que se hará en el siguiente aparte será observar cómo las dos visiones o *paradigmas* del agua se han ido integrando de una manera contradictoria en el ámbito del Orden Ambiental Internacional, configurando un discurso ambiguo en torno a las pautas para el uso y gestión del agua en el mundo. Esta inconsistencia se resolverá en una legitimación del paradigma económico como referente de opinión y como fundamento de la gestión *de cara* a la importancia para del recurso para el desenvolvimiento de las sociedades, la conservación de los ecosistemas y el desarrollo económico.

2.5 El agua en el Orden Ambiental Internacional: integración contradictoria entre los dos paradigmas; primacía de los intereses económicos sobre las demandas sociales y ambientales

En términos generales puede observarse, en el ámbito internacional, la ausencia de un orden consistente o de unas pautas regulatorias coherentes con el carácter de necesidad vital del agua. Tampoco existe un marco de referencia para la resolución de conflictos nacionales o internacionales relacionados con el agua, enfocado en la preservación de los ecosistemas y del medio ambiente. Esto en razón de que, históricamente, las diferentes conferencias y declaraciones internacionales sobre el agua han venido reconociendo formalmente la importancia del agua para las personas y para el medio ambiente, a la vez que han dado preeminencia a las soluciones basadas en parámetros económicos frente a los problemas de falta de acceso, escasez y contaminación del agua en el mundo.

La Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente de Dublín, Irlanda, realizada a finales de enero de 1992, marca la entrada en la arena internacional del paradigma económico del agua, lo que se ve manifiesto en la *Declaración de Dublín*. Dice el Principio número 4 de la Declaración:

“El agua tiene valor económico en todos sus usos y debe ser reconocida como un bien económico. Dentro de ese principio es vital reconocer, primero, el derecho básico de todos los seres humanos a tener acceso al agua potable y al saneamiento a precios accesibles. Fracasos en el pasado en reconocer el valor económico del agua, condujeron al desperdicio y a usos irresponsables, nocivos para el medio ambiente. El manejo del agua como bien económico es una manera importante de alcanzar un uso eficiente y equitativo, impulsando la conservación y protección del recurso”⁵⁸.

⁵⁸ Fuente: <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/espanol/icwedecs.html>

Como es posible verificar, la afirmación del agua como bien económico va acompañada del reconocimiento del *derecho* al agua potable a precios accesibles; el argumento a favor del valor económico del agua apunta a que este es un mecanismo para evitar el desperdicio y el uso insostenible del líquido. Lo importante de observar aquí es la contradicción implícita en el hecho de tener que retribuir un valor económico por la obtención de un derecho: un derecho es algo a lo que la persona podría acceder directamente, o *'per se'*. Mientras, la retribución económica sería necesaria para acceder a un objeto al que no se podría acceder directamente, o por *derecho* propio. En este sentido, la *Declaración de Dublín* contempla el pago por el derecho al agua, entendiendo este derecho como un *derecho de propiedad*, como corresponde en el caso de las mercancías. En ese caso cabe preguntar: *¿Debe entenderse el derecho al agua dentro de la categoría de los derechos de propiedad?*

Además, al considerarse el agua un bien económico, lo que implica introducirla en el esquema de acción económica tendiente a la maximización de beneficios, ¿quién garantizaría la fijación de precios accesibles para el acceso a agua y saneamiento a las capas sociales con menores ingresos? Añádase a esto lo difícil que resultaría establecer el *precio accesible* para el agua, de cara a las grandes diferencias socioeconómicas y culturales de las poblaciones del mundo, así como lo arbitrario que resultaría cualquier valor económico para el agua en el nivel de necesidad vital.

Otra conferencia importante, dentro del proceso de entendimiento del agua como bien económico en el Orden Ambiental Internacional, fue la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro, Brasil, celebrada cuatro meses después de la de Dublín, en junio de 1992. Pese a las grandes dimensiones logísticas y alcances temáticos de la Conferencia de Río, el tema del agua no fue central dentro de sus desarrollos. Con todo, la *Agenda 21*, el gran Plan de Acción para la recuperación ambiental que produjo la conferencia, contempló un triple carácter del agua: como recurso natural, bien económico y bien social, con base en el cual debían planearse y ejecutarse acciones conjuntas entre los países, en el marco de una gestión integrada de cuencas internacionales que apuntase a la conservación del recurso. En medio del enfoque conservacionista del agua que planteó la conferencia, la perspectiva del bien económico se mantuvo vigente.

Ya desde la Conferencia de Dublín se planteó la iniciativa de creación de un *'Consejo Mundial del Agua'*, idea que tomaría forma en las conferencias posteriores. Sobre esta base, en el marco del VIII Congreso Mundial del Agua celebrado en El Cairo en 1994, se iniciaría la discusión sobre sus objetivos y estructura organizativa, los cuales fueron propiamente

establecidos en las reuniones de Montreal y Bari en 1995. Finalmente, en junio de 1996 el *Consejo Mundial del Agua* (WWC, por sus siglas en inglés), es instalado en Marsella.

El número de organizaciones y entidades participantes en el WWC ha crecido constantemente desde su fundación, contándose entre ellas a las grandes corporaciones transnacionales del agua, universidades, centros de investigación y, por supuesto, entidades estatales de numerosos países (entre ellas se encuentra la Agencia Nacional de las Aguas [ANA] de Brasil).

El propósito inicial con el que fue concebido el WWC era el de constituirse en el organismo encargado de instaurar el orden regulatorio para la gestión del recurso en el plano internacional. Sin embargo, luego de su creación se develaría como un organismo que apenas cumplía con la función de generador y difusor de opinión, en un marco de abierta defensa de la mercantilización del agua como solución a los problemas asociados al desperdicio, contaminación y escasez del recurso, enmarcados dentro del imaginario de una futura '*crisis mundial del agua*'.

Una de sus líneas de formación de opinión pública, manifiesta en su *Visión Mundial del Agua*, plantea que:

*"Tornar al agua disponible para todos a bajos costos, o de forma gratuita, no resulta ser un incentivo correcto para un uso adecuado por parte de los usuarios; los servicios de agua necesitan ser cobrados a todos los que hagan uso de él pues se requiere solventar los costos operacionales y de manutención del suministro, así como los costos de inversión en los usos domésticos e industriales. Que el uso del agua deba tener una contrapartida económica de todos los usuarios no debe significar que los gobiernos dejen de subsidiar esos servicios para la población pobre"*⁵⁹.

Aquí es claro que el agua debe tener un tratamiento económico con alcance a toda la población que la use, esto es, que necesite de ella; lo que se está promoviendo aquí es la visión del agua como un negocio de todos en tanto, si todos la usamos, todos pagamos por ella; se supone de antemano su tratamiento mercantil.

Otra línea de opinión de la *Visión Mundial del Agua* del WWC contempla que, para hacer realidad esta *Visión*, las inversiones en el sector deben crecer, de US \$80.000 millones anuales (1996), donde el sector privado apenas tenía una participación de US \$15.000 millones, a US \$180.000 millones anuales en los siguientes años, inversiones en las que el sector privado debía tener una participación mayoritaria, y en donde las comunidades locales debían realizar

⁵⁹ Tomado de: Ribeiro, Wagner C. *Geografía Política da Água*. Ed. Annablume. São Paulo, 2008. P. 91, citando el World Water Council, 2000: XXIV.

una gran contribución a favor del ahorro de recursos gubernamentales. De este modo se liberarían recursos públicos para préstamos menores, concesiones y subsidios para usuarios con bajo nivel de renta. Por otro lado, el papel del Estado sería la de generar una estructura regulatoria y unas políticas que aseguraran la sustentabilidad financiera del sector privado⁶⁰.

Así pues, imbricado en la consideración del agua como bien económico, está el *ideal de privatización* promovido por el WWC, que buscaba la progresiva retirada del sector público del protagonismo en la gestión para dar paso al sector privado, pero sin el abandono de las obligaciones financieras por parte de aquel. En este sentido, el *ideal de privatización* buscaría viabilizar, por la vía de subsidios y préstamos, el traspaso de recursos del sector público al privado, fortaleciendo su capacidad financiera. Asimismo, al proponer la extensión del cobro tarifario a todas las capas y sectores de la sociedad, ampliaría las posibilidades de lucro privado.

Es por esto que el WWC ha sido considerado por algunos autores⁶¹ como un verdadero defensor de la comercialización del agua y como un *'tink tank'* de la asociación público-privada para la gestión del agua y saneamiento. Además de esto, el WWC es un defensor de los intereses de la industria, por cuanto varias de las compañías manufactureras aportan buena parte de su financiación.

Estos aspectos característicos de la posición del WWC han sido ampliamente difundidos en los *Foros Mundiales del Agua* por él organizados, celebrados trienalmente: el de Marrakech en 1997, el de La Haya en 2000, el de Kyoto en 2003, el de Ciudad de México en 2006 y el de Estambul 2009.

Sobresale especialmente en este sentido el Foro Mundial de Agua de La Haya, llevado a cabo en marzo de 2000. Este tuvo como tema de debate la pregunta: *si el agua es esencial para la vida misma, ¿es simplemente una necesidad básica o constituye un derecho humano fundamental?*⁶² El Foro fue convocado por el BM, por las más importantes transnacionales del agua y por la Asociación Global del Agua (GWP, por sus siglas en inglés), por lo cual la orientación de las discusiones tenía que llevar, de algún modo, a la consideración del agua como *necesidad básica*. Efectivamente, la Declaración Ministerial que se firmó al cierre del

⁶⁰ *Op. Cit.* P. 92

⁶¹ George, Susan. *Sus crisis, nuestras soluciones*. Icaria Editorial. Barcelona, mayo de 2010. P. 147

⁶² Formulación tomada de: Barlow, Maude y Tony Clarke: *Oro azul: las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo*. Ed. Paidós, Barcelona 2004. Traducción del Inglés de Isidro Arias. P. 133.

Foro denominaba al agua como *necesidad básica*⁶³. Esto, pese a la presión de las diferentes organizaciones civiles y ambientales que propugnaron activamente por que el agua fuera reconocida como un derecho humano fundamental.

Al ser definida como *necesidad básica*, el agua era introducida en el grupo de las necesidades que pueden satisfacerse a través del mercado, esto es, dentro del universo de las mercancías. Esto, por demás, compaginaría con el discurso (un tanto mesiánico) de las transnacionales por el que se presentaban como gestoras de soluciones a la creciente escasez del recurso, con miras a evitar la posibilidad de una '*crisis global del agua*'.

Pero, lo que debe ser cuestionado en este punto es hasta dónde resulta válida la distinción o, si se quiere, separación, entre *necesidad* y *derecho* en el caso específico del agua. Así, como lo hace la Declaración Ministerial del Foro Mundial del Agua de La Haya, que el agua es una *necesidad básica*; ¿qué clase de *necesidad básica* es? Teniendo en cuenta lo expuesto en el aparte dedicado al agua como *patrimonio vital*, debe afirmarse que, en virtud nivel de dependencia orgánica que tiene el humano respecto del agua (además lo imprescindible que resulta para el desenvolvimiento de las actividades esenciales a la vida), la necesidad del agua es una necesidad vital *en sentido biológico*⁶⁴. De allí que, en muchos contextos o situaciones de acción, esta necesidad vital puede tornarse *inmediata*.

Evidentemente, no se trata de una *necesidad básica* tal como lo sería la vestimenta, el calzado, un lugar donde dormir o la energía eléctrica. Tampoco como lo serían, en el tiempo presente, un teléfono móvil o un computador con conexión a Internet. Ni siquiera como lo serían ciertos alimentos pues, dado el caso en que no estuvieran disponibles, podrían ser sustituidos por otros que sí lo estuvieran, aunque no fueran igual de apetecibles. El agua, en cambio, es insustituible, tanto para las funciones orgánicas, como para los usos cotidianos ligados a la supervivencia. No es, pues, una *necesidad básica* 'sin más'; es una necesidad vital *en sentido biológico*.

Por otro lado, hay que preguntarse por qué el agua ha sido reconocida como un *derecho humano*, no sólo ahora (O.G. No. 15 del CDESC), sino en muchas culturas a lo largo de la historia. Ciertamente, el derecho al agua es un derecho aceptado consuetudinariamente por muchas tradiciones.

⁶³ Fuente:

http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/publicaciones/pdf_terra/declaracion_ministerial_haya_seguridad.pdf

⁶⁴ Bien valga la redundancia para precisar el sentido de la expresión *vital*, de cara a las diversas interpretaciones que se pueden dar de esta en diferentes contextos semánticos.

La respuesta parece clara: si la conservación de la vida depende de poder acceder al agua, el reconocimiento de un *derecho a la vida* debe implicar el reconocimiento de un *derecho al agua*, en la medida en que la realización de este es condición para la realización de aquel. Hay que afirmar, entonces, que existe una correlación indisoluble entre *derecho al agua* y *derecho a la vida*. De hecho, dada una situación particular en la que la persona tuviera una necesidad *inmediata* de agua, derecho al agua y el derecho a la vida serían *una y la misma cosa*.

La conclusión que se sigue de esto es que la distinción entre derecho y necesidad, en el caso del agua, es una falacia lingüística, si se quiere, peligrosa en términos vitales, ya que el derecho presupone la necesidad y la necesidad implica el derecho.

Así pues, el discurso que se ha sido delineando a través de las diferentes conferencias y foros mundiales del agua en el escenario internacional se caracteriza por la integración del reconocimiento de la importancia del agua para la vida en todo sentido a su entendimiento como *bien económico* o mercancía. Básicamente, esa integración se plantea en términos de: “el agua es un recurso de importancia vital para las personas y el medio ambiente; existen diversas formas de uso insostenible que están propiciando una escasez creciente en el mundo, *por lo tanto* el agua debe entenderse como un bien económico y gestionarse como tal”. Sin embargo, a la luz de lo explicado en este aparte, esa implicación resulta claramente contradictoria.

Como ya se ha visto, el principal argumento para la consideración del agua como bien económico es el argumento de la *escasez*. Sobre este se construye el imaginario de la ‘*crisis mundial del agua*’, ante la cual es apremiante buscar soluciones; la privatización se presenta, en este contexto, como una de ellas. Lo que viene en el siguiente aparte es un examen del *argumento de la escasez*. Este permitirá tener mayor claridad a propósito de la contradicción implícita en las soluciones económicas a los problemas del agua en el mundo.

2.6 Examinando el argumento de la escasez

“¿Cuán escasa es el agua en el mundo? No hay una respuesta sencilla. La escasez de agua puede ser física, económica o institucional y, como el agua misma puede fluctuar en el tiempo y en el espacio. La escasez es, en última instancia, una función de la oferta y la demanda. Pero ambos lados de la ecuación oferta-demanda vienen determinados por opciones políticas y por políticas públicas”. (IDH 2006. P. 134)

Este párrafo sintetiza de manera clara el modo como se configura la relación entre escasez y gestión del agua, dando una idea de la significación que la primera tiene dentro de la visión económica, y de cómo la esfera política tiene la posibilidad de determinar el rumbo, o de

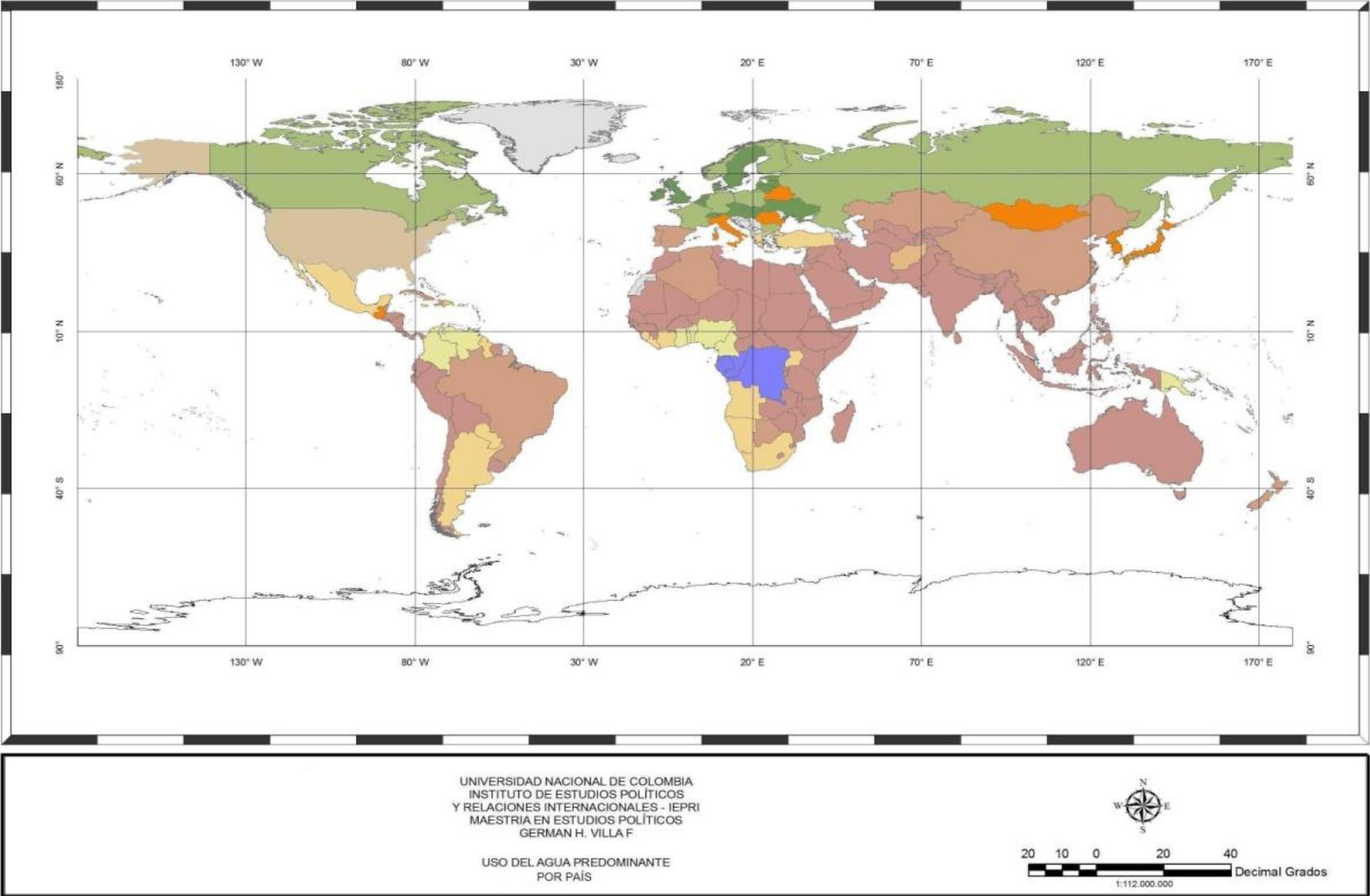
intervenir en esa gestión, a partir, por ejemplo, de la formulación de políticas públicas. Por lo demás, la escasez puede ser de varias clases y tener varios orígenes, no dependiendo exclusivamente de las condiciones naturales, sino también de factores económicos e institucionales relacionados con los modelos de gestión del recurso. Asimismo, tienen un papel central como factores promotores de escasez los niveles de consumo presentes en los diferentes usos del agua al interior de las sociedades.

Como ya se ha visto, la escasez es el argumento para aplicar una valoración económica del agua, como mecanismo para racionar el recurso, y así (según el Orden Económico y el Orden Ambiental Internacional), implementar un uso del mismo que propenda por su ahorro y conservación. De acuerdo a eso, la escasez advenida de cualquiera de las circunstancias arriba señaladas, puede convertirse en justificación para avanzar hacia la valoración y tratamiento económico del agua en cualquier contexto. Ahora, resulta pertinente observar con más detalles el aspecto de los niveles de consumo en los diferentes usos del agua efectuados en los países del mundo, para poder determinar cuáles son los usos que conllevan mayores niveles de derroche y contaminación, esto es, que conducen a una mayor escasez.

Hay que partir de que el agua tiene múltiples y muy variados usos, entre los que se destacan el industrial, el agropecuario y el doméstico. El uso dominante de agua en el mundo corresponde al del sector agroindustrial e industrial manufacturero, los cuales se concentran geográficamente en los países desarrollados y en las grandes naciones emergentes como China e India. Esto se explica por la gran demanda de agua en estos sectores, donde es requerida como materia prima o insumo para la producción a gran escala de mercancías. En cuanto al uso doméstico para la satisfacción de las necesidades de supervivencia de las personas, este corresponde a la porción más reducida del uso global del agua.

El Mapa No. 2 permite ver la distribución global del uso del agua de acuerdo al sector o sectores predominantes de consumo en los diferentes países. Igualmente, la Tabla No. 3 muestra los volúmenes y porcentajes de consumo de agua por sector en los países del Grupo de los Ocho (G8) que reúne a las mayores economías del planeta. La Tabla No. 4 muestra la misma relación para el caso de los países suramericanos, caracterizados por encontrarse en vías de desarrollo y ostentar una alta disponibilidad hídrica. La Tabla No. 5 muestra las mismas variables para el caso de China e India, economías emergentes con una elevada demanda en todos los sectores y una alta presión demográfica.

Mapa No. 2. Uso del agua predominante por país



Convenciones Mapa No. 2

- Uso Agrícola Dominante
- Uso Agrícola altamente Dominante con significativo uso Industrial
- Uso Doméstico Dominante
- Uso Agrícola Dominante con significativo uso Doméstico
- Uso Agrícola Dominante con significativo uso Industrial
- Uso Doméstico y Agrícola Dominantes
- Uso Industrial Dominante
- Uso Industrial Dominante, con significativo uso doméstico
- Uso Industrial y agrícola igualmente Dominantes

Tabla No. 3. Consumo anual de agua por sector en los países del G8

<i>Consumo anual de agua por sector en los países del G8</i>							
<i>País</i>	<i>Agrícola/Agroindust.</i>		<i>Doméstico</i>		<i>Industrial</i>		<i>Total</i> Km ³ (100%)
	Km ³ /Año	%	Km ³ /Año	%	Km ³ /Año	%	
Alemania	1,14	19,78	5,41	12,34	32,60	67,86	39,15
Canadá	5,41	11,77	8,99	19,56	31,57	68,68	45,97
Estados Unidos	192,40	40,22	65,44	13,68	220,60	46,11	478,40
Federación Rusa	13,20	19,94	13,40	20,24	39,60	59,82	66,20
Francia	3,92	12,34	5,87	18,49	21,97	69,18	31,76
Italia	20,01	44,07	9,11	20,86	16,29	35,87	45,41
Japón	55,23	62,46	17,40	19,68	15,80	17,87	88,43
Reino Unido	0,28	1,92	7,09	48,70	7,19	49,38	14,56

Fuente: AQUASTAT. Disponible en: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html>

Adaptado por Germán Villa, de acuerdo a los últimos datos globales disponibles.

Tabla No. 4. Consumo anual de agua por sector en los países suramericanos

Consumo anual de agua por sector en los países suramericanos							
<i>País</i>	<i>Agrícola/Agroindust.</i>		<i>Doméstico</i>		<i>Industrial</i>		<i>Total</i> Km ³ (100%)
	Km ³ /Año	%	Km ³ /Año	%	Km ³ /Año	%	
Argentina	21,52	66,07	7,07	21,71	3,97	12,20	32,57
Bolivia	1,16	57,23	0,56	27,59	0,30	15,18	2,02
Brasil	31,70	54,59	16,23	27,95	10,14	17,46	58,07
Chile	7,97	70,28	1,04	9,20	2,32	20,49	11,34
Colombia	4,92	38,89	7,19	56,89	0,53	4,22	12,65
Ecuador	13,96	91,54	0,90	5,95	0,38	2,52	15,25
Guyana	1,60	97,56	0,03	1,82	0,01	0,60	1,64
Paraguay	0,35	71,43	0,10	20,41	0,04	8,16	0,49
Perú	16,42	84,90	1,32	6,84	1,59	8,26	19,34
Surinam	0,62	92,54	0,03	4,47	0,02	2,98	0,67
Uruguay	3,03	96,19	0,08	2,54	0,04	1,27	3,15
Venezuela	3,97	43,80	4,41	48,67	0,68	7,53	9,06

Fuente: AQUASTAT. Disponible en: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html>

Adaptado por Germán Villa, de acuerdo a los últimos datos globales disponibles

Tabla No. 5. Consumo anual de agua por sector en China e India

Consumo anual de agua por sector en los países suramericanos							
<i>País</i>	<i>Agrícola/Agroindust.</i>		<i>Doméstico</i>		<i>Industrial</i>		<i>Total</i> Km ³ (100%)
	Km ³ /Año	%	Km ³ /Año	%	Km ³ /Año	%	
China	368	64,61	67,53	12,19	128,60	23,21	554,10
India	668	90,41	56	7,36	17	2,23	761

Fuente: AQUASTAT. Disponible en: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html>

Adaptado por Germán Villa de acuerdo a últimos datos disponibles

Lo primero que puede verificarse al observar las tablas es que, en todos los casos (a excepción de Colombia), la sumatoria entre el consumo industrial y el agrícola/agroindustrial (que incluye el uso pecuario o ‘ganadero’) supera en mucho el volumen del consumo doméstico. Al cotejar la Tabla 3 con las Tablas 4 y 5, se tiene que el uso predominante en los países desarrollados es, en la mayoría de los casos, el uso industrial, mientras que el uso predominante en Suramérica, India y China, es el agrícola/agroindustrial. De acuerdo a los datos del sistema información AQUASTAT, este último es el uso predominante en el mundo, representando el 70% del total

global. El uso industrial corresponde a cerca del 20%, y el doméstico (o 'municipal'), a poco más del 10% del total global.

A propósito del uso agrícola/agroindustrial, debe resaltarse que los volúmenes de agua utilizados están en relación directa con el tamaño de la áreas cultivadas: las grandes áreas de cultivo, por lo general volcadas a los monocultivos de materias primas industriales, son las que emplean mayores cantidades de agua, debido a la implementación de sistemas de regadío para optimizar la producción a gran escala, respecto de las áreas reducidas dedicadas a cultivos de subsistencia o de aprovisionamiento de pequeños mercados locales. Exactamente, el mismo razonamiento cabe para el caso de la producción pecuaria, ya que el consumo de agua se presenta en relación directa con la escala de producción. De acuerdo a esto, los grandes sistemas de producción agropecuaria, por lo general, a cargo de compañías nacionales y transnacionales del sector, son los responsables del grueso del consumo de agua dentro del mencionado 70%.

Ahora, en lo que respecta al *impacto* en la calidad del agua que conlleva cada uso, la contaminación con químicos inorgánicos representa un perjuicio mucho mayor y es más difícil de tratar que la contaminación con sustancias orgánicas. La carga contaminante del uso doméstico es mayormente orgánica, aun cuando pueden existir niveles de contaminación inorgánicos derivados del empleo de detergentes, productos de limpieza o alguna otra sustancia vertida ocasionalmente. Por otro lado, la carga contaminante del uso industrial es básicamente inorgánica, de allí que el agua en este caso sea más difícil de renovar y que los impactos ambientales de la contaminación industrial sean los de mayor incidencia en el deterioro de los ecosistemas. Igualmente, en lo que respecta al uso agropecuario, con el aumento en la escala y tecnificación de la producción, se incrementa el empleo de fertilizantes y plaguicidas, cuya carga inorgánica es también considerable. A través de los diferentes sistemas de filtración y escurrentía, el agua de regadío contaminada con estas sustancias llegará hasta las diferentes formaciones de agua subterránea (acuíferos y mantos freáticos) y cuerpos de agua superficial (ríos, lagos, lagunas, etc.), contribuyendo a aumentar los niveles de contaminación inorgánica.

El aspecto de la contaminación del agua ocasionada por los diferentes usos es de suma importancia, pues la contaminación es un factor que promueve la *escasez* de agua potable, y la *escasez* es un argumento para la valoración económica y la mercantilización del agua. Como puede verse, el uso del agua dentro de la esfera de la producción de mercancías, y no en el nivel de la satisfacción de las necesidades básicas y de la supervivencia, son los responsables

de los niveles más críticos de contaminación del agua y de la degradación ambiental que resulta de esto.

En lo que respecta a la participación de los diferentes países en el consumo global del agua, observando las Tablas 3, 4 y 5, es evidente que el consumo en las dos grandes naciones asiáticas (China e India) y en Estados Unidos es muy superior al de los demás países del mundo. El elevado consumo en las naciones asiáticas puede ser explicado, en primera instancia, por la elevada presión demográfica de estos países (China 1.314'000.000. hab.; India 1.166'000.000. hab., en 2006). El consumo industrial en China representa el segundo del mundo, después del de Estados Unidos, debido al vertiginoso proceso de industrialización experimentado en las últimas décadas que le ha llevado a tener el segundo PIB del mundo, después del de Estados Unidos, situándose como la principal potencia emergente del mundo por fuera del G8. En cuanto a su consumo doméstico, es el más elevado del mundo, lo que puede entenderse por ser el país más poblado del mundo.

Hablando de la India, esta tiene el consumo agrícola más alto del mundo, debido a la enorme demanda de alimentos resultante de ser el segundo país más poblado del mundo, y de la necesidad de irrigación en extensas zonas secas del sur y occidente del país.

En el caso de Estados Unidos, el consumo industrial es el más elevado del mundo, y su consumo doméstico es comparable al de la China y superior al de la India, pese a tener apenas la cuarta parte de la población de cada una de estas naciones.

Comparando el consumo de agua en las naciones desarrolladas con el consumo en los países suramericanos, se tiene que la cantidad global por país es superior en los primeros respecto de los segundos, salvo en el caso de Brasil y Argentina, dado el tamaño y población de estos países y el peso de sus economías en la región.

¿Qué implican estas consideraciones sobre los usos del agua en el mundo frente al tema de la escasez?

Básicamente, que el consumo del agua en el mundo se concentra mayormente en los sectores productivos de los países más desarrollados y de las potencias emergentes, lo que demuestra la importancia estratégica del agua para el sostenimiento y reproducción del sistema económico capitalista a nivel global. Como se mencionó anteriormente, el uso industrial y agroindustrial es el responsable, no solo del grueso del consumo del agua en el planeta, sino de los niveles de contaminación más altos del agua y de los impactos ambientales más profundos sobre los sistemas hídricos, promoviendo la *escasez*. Fácilmente puede deducirse

de esto que los mayores niveles de desperdicio, derroche y contaminación no se presentan en el uso doméstico, sino en el nivel productivo de la industria y la agroindustria. De hecho, mientras un habitante de Brasil consume en promedio 190 litros de agua al día, en la producción un automóvil se están empleando 400.000 litros de agua, en la producción de una tonelada de cebada 500.000 litros, en la producción de una tonelada de azúcar 1'800.000 litros y en la producción de una tonelada de caucho sintético 1'400.000 litros de agua⁶⁵.

Sin embargo, las campañas propagandísticas y programas ecológicos enfocados a la conservación del agua y el medio ambiente tanto a nivel local como global, son dirigidos la gran mayoría de los casos a los ciudadanos de a pie; poblaciones urbanas y rurales con moderados y/o escasos recursos, y muy pocas veces a las grandes industrias/agroindustrias. De hecho, estos programas de 'alcance doméstico' son concebidos en ocasiones, no con un afán conservacionista, sino con la idea de reducir el consumo básico de la ciudadanía para poder ampliar el consumo de las industrias, consumo que, por demás, se ve beneficiado y estimulado en muchos casos por tarifas subsidiadas, muy inferiores a las aplicadas al uso doméstico.

Esto no quiere decir que no deban adelantarse programas para el ahorro del agua en el consumo doméstico, pues a este nivel también pueden verificarse ciertos grados de desperdicio. La cuestión es que el consumo doméstico no es el principal responsable de los problemas crónicos de contaminación y derroche del agua en el planeta.

Ahora, no se requiere llevar a cabo un análisis demasiado profundo para poder afirmar que los agentes económicos y sociales que demandan de grandes cantidades de agua para sus actividades productivas poseen presupuestos y capitales económicos mucho mayores que las grandes masas poblacionales que necesitan del agua para cubrir sus necesidades básicas.

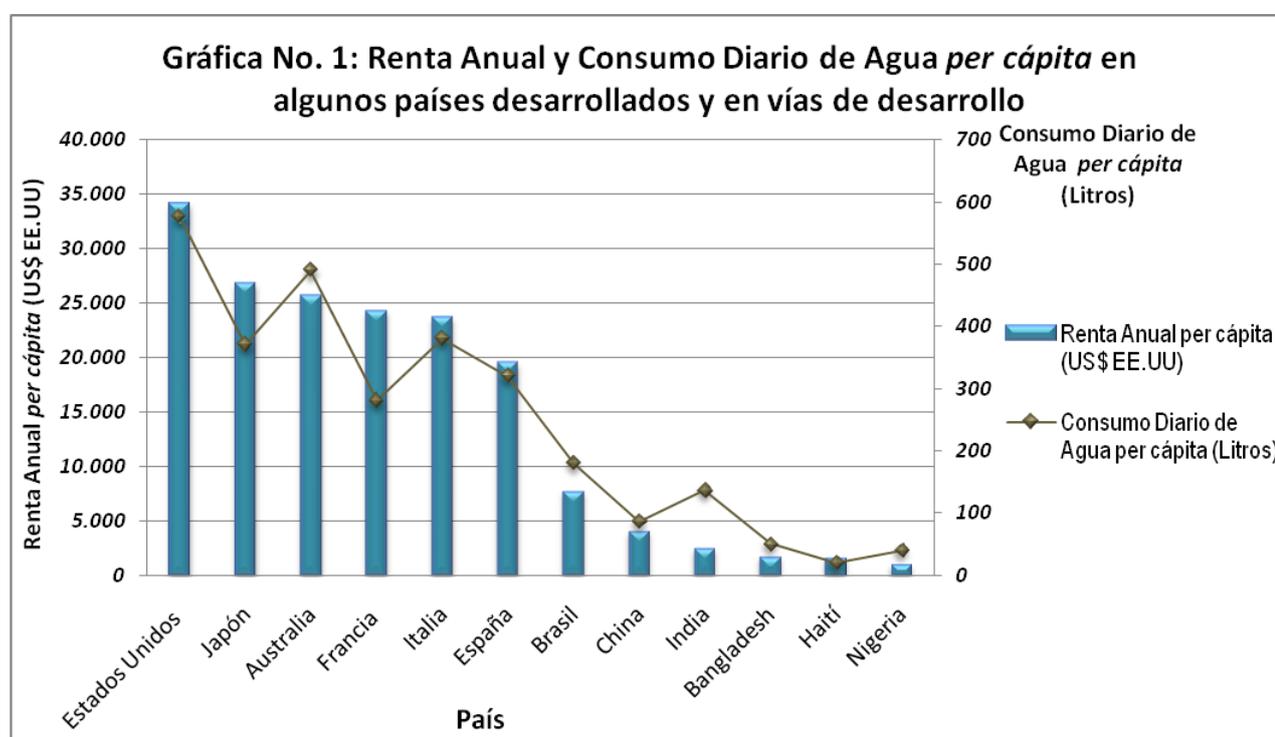
En este escenario, si la valoración económica se presenta como la solución al desperdicio, derroche y contaminación, esto es, promueve el *uso racional* del recurso, habría que preguntarse si dicho argumento no entraña una contradicción al hacer depender los niveles de consumo de agua, asociados a su vez a unos niveles de contaminación, de la capacidad de pago de los agentes.

Para que el argumento de la valoración económica funcione debería existir una *relación inversa* entre los niveles de consumo y la capacidad de pago de los agentes: a mayores recursos económicos, menor volumen de agua consumida y menor contaminación. Sin

⁶⁵ Fuente: <http://alainet.org/active/14266&lang=es>

embargo, una comparación entre los usos del agua, tal como han sido caracterizados anteriormente, permite concluir que esta relación no es inversa sino *directa*.

De hecho, esto puede ser probado en el nivel del consumo de agua *per cápita* en el mundo: una comparación entre países con renta *per cápita* elevada y países con renta *per cápita* media-baja o baja permite comprobar que *a niveles de renta semejantes, niveles de consumo de agua semejantes*. De allí que la relación entre renta y consumo de agua *per cápita* es *directamente proporcional*, a partir de la comparación entre los distintos niveles o entre países de distinto nivel. La Gráfica No. 1 muestra la mencionada relación, comparando 6 países con renta elevada y 6 países con renta media- baja, baja.



Fuentes: IDH 2002. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/libro_hdr_entero.pdf
 IDH 2006. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2006_ES_Complete.pdf

Con todo, cabe pensar que no existe una *conexión necesaria* entre los niveles de renta y los niveles de consumo de agua; sin embargo, es claro que la ostentación de una renta elevada *permitiría* un nivel de consumo de agua elevado. A la inversa, una baja renta o, en general, la carencia de recursos limitaría o imposibilitaría el acceso al recurso. Los parámetros mercantiles impondrían condiciones restrictivas o prohibitivas para el acceso al agua a las personas con escasa renta.

Así pues, con base en los argumentos expuestos en relación a los usos del agua y al consumo de agua por habitante en el mundo, hay que decir que lo único que promovería la valoración económica y mercantilización del recurso sería la concentración de los derechos de acceso, uso y control del agua en manos de los agentes económicos y sociales con más capital y recursos. Como se observó un poco más arriba, los grandes aparatos de producción industrial y agroindustrial son, de lejos, los grandes consumidores del agua del mundo, a la vez que poseen una capacidad económica mucho mayor para poder acceder al agua frente a las capas sociales que la requieren para el cubrimiento de sus necesidades básicas, para la agricultura de subsistencia o para los pequeños sistemas de producción. Téngase en cuenta que los grandes aparatos productivos son, por demás, los principales responsables de los niveles más altos de desperdicio y contaminación del agua: a medida que aumentan los recursos para costear el consumo de agua, la prerrogativa del uso moderado y preservación de la calidad se va tornando cada vez más irrelevante ya que, ante cualquier circunstancia de escasez, los recursos económicos permitirían acceder al agua disponible.

En fin, la lógica económica implica una relación directamente proporcional entre capital económico- volumen de consumo- niveles de desperdicio y contaminación. Además, en gran parte del mundo, la agroindustria y la industria manufacturera se ven beneficiadas con subsidios y bajos precios para su consumo de agua y energía, como resultado de diversos programas y políticas de incentivo al desarrollo económico. Esto representa una ventaja añadida.

El problema de la *escasez* se presenta, entonces, bajo la forma de un *círculo vicioso*: los patrones de consumo de agua desarrollados por el modelo de producción capitalista conllevan un progresivo deterioro y encarecimiento del recurso, esto es *escasez*, que a su vez sirve de argumento para la valoración económica y la mercantilización del agua. Esto último implica poner el recurso en manos de los agentes con mayor capital, permitiéndoles el acceso, uso y, en el caso de las grandes corporaciones del agua, el control del líquido. Finalmente, estos agentes usarán el agua de acuerdo a los patrones del modelo de producción capitalista, promoviendo, de nueva cuenta, la *escasez*.

Por supuesto, lo que omiten (deliberadamente o no) quienes esgrimen el argumento de la *escasez* para considerar el agua como bien económico, es que los fines que persiguen los agentes que ostentarán el derecho de uso y el control del recurso están encaminados hacia la maximización de los beneficios individuales, más allá de cualquier otra prerrogativa como la

conservación '*per se*' del agua, la satisfacción de las necesidades vitales de las personas o la preservación de los ecosistemas.

Hay que concluir en este punto que, de acuerdo al *círculo* expuesto, el argumento de la *escasez* para la valoración económica del agua no es un argumento válido, si lo que busca es el uso ahorrativo y la conservación del agua; lo que promueve es, justamente, lo contrario, en la medida en que la introduce en la lógica de la maximización del beneficio.

En este aparte se ha examinado el argumento principal para su justificación de la visión, y con ella, de la gestión económica del agua, lo que ha permitido tener una mayor claridad sobre el carácter contradictorio del discurso de las soluciones económicas a los problemas del agua en el mundo. Lo que sigue ahora es observar los problemas concretos asociados a la privatización del agua y las estrategias que implementan las corporaciones en el ámbito de la gestión privada del agua en los contextos locales.

2.7 La privatización del agua y sus problemas asociados

Siguiendo la línea conceptual desarrollada en este trabajo, ¿qué significa, entonces, *privatizar* el agua? Básicamente, significa introducirla en el ámbito privado de decisión y acción de un agente económico, llámese empresa, concesionaria o consorcio; es otorgarle el derecho *exclusivo* de disponer del agua de acuerdo a sus fines y objetivos particulares que, en el caso de la empresa capitalista, están alineados con el principio de maximización de beneficios.

En la medida en que una empresa adquiere los derechos sobre el agua, dígase, en una ciudad, las necesidades vitales de la población de esta ciudad pasan a sujetarse a las estrategias de maximización de la empresa. En este sentido, el control monopolístico del agua en la ciudad le confiere a la empresa privada *poder sobre la vida* de la ciudadanía.

Si se afirma, en la línea de la O.G. 15 del CDESC, que la satisfacción del derecho humano al agua es condición de posibilidad para la realización de los demás derechos humanos, entonces hay que decir que la privatización del agua constituye la *enajenación* de un derecho humano fundamental a la esfera de la libertad de acción y elección de los agentes económicos: las condiciones, nivel y posibilidad misma de satisfacción de este derecho pasan a estar determinadas principalmente por las tarifas que establece la empresa privada. En otras palabras, se tiene derecho al agua, siempre y cuando se pueda pagar por él.

Con todo, el derecho de concesión no es un derecho propio o *'per se'* de las empresas privadas; este derecho es *otorgado* por el Estado o las autoridades gubernamentales locales. De allí que la responsabilidad inicial por los impactos sociales y ambientales que trae consigo la privatización del agua en un contexto local es de las autoridades políticas: he ahí la dimensión concretamente política del problema de la privatización. En este sentido, las discusiones y debates relativos a la responsabilidad política de los Estados y a la voluntad política que debe existir en las instituciones gubernamentales frente a las demandas sociales y ambientales sobre el agua resultan cada vez más urgentes de ser realizadas.

Pero, siendo esto así, *¿cómo es que el modelo de gestión privada del agua ha alcanzado aceptación y difusión en el mundo?* Aquí entran a jugar un papel fundamental los discursos que asocian *privatización a modernización y desarrollo*, así como los que defienden el tratamiento económico del agua como solución a su uso insostenible. Estos discursos se construyen y promueven, sobre todo, desde el plano internacional, y se encaminan a la formación de una opinión afín con el *paradigma económico* en las sociedades del mundo.

Los argumentos erigidos por organizaciones como la OMC o el WWC a favor de la privatización de los servicios de agua, que su vez han sido adoptados por múltiples actores económicos, políticos y sociales alrededor del mundo, pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) las empresas públicas son inherentemente ineficientes, mientras las empresas privadas son naturalmente eficientes; 2) el sector público no tiene la capacidad financiera para realizar las inversiones requeridas para el mantenimiento y expansión de la infraestructura, y la privatización es la solución a ese problema, ya que las empresas privadas pueden reemplazar al Estado en esa función; 3) la privatización es el mejor método para extender los servicios a la población no atendida, contribuyendo a reducir la desigualdad social⁶⁶.

Pero, *¿son estos argumentos validados por la experiencia?*

Lo que muestran investigaciones como las efectuadas por la Unidad Internacional de Investigación en Servicios Públicos (PSIRU, por sus siglas en inglés), con sede en la Universidad de Greenwich (Inglaterra), y por la Organización Public Citizen, con sede en Washington (EE.UU.) es que estos argumentos se desvirtúan ante las innumerables situaciones

⁶⁶ Castro, José Esteban. *Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica*. En: *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público del agua*. Jaume Delclós, Coordinador. Icaria Editorial. Barcelona 2009. P. 47.

problemáticas que acarrea el modelo de gestión privada del agua y el saneamiento alrededor del mundo.

Según informes de estas organizaciones⁶⁷, es común encontrar que las concesionarias privadas, buscando reducir sus costos de operación, efectúan inversiones por montos inferiores a los estipulados en los contratos de concesión, lo que se traduce en niveles de cobertura y calidad inferiores en la prestación de los servicios y, consiguientemente, en el incumplimiento de las metas establecidas contractualmente. En la práctica, la disminución de los niveles de cobertura puede acarrear desabastecimiento de agua y ausencia de saneamiento para parte de la población de las ciudades donde operan las concesionarias.

La desinversión privada ha podido corroborarse en el caso de la concesionaria *Aguas de Limeira* perteneciente a Suez, que opera los servicios de agua y saneamiento en la ciudad de Limeira, estado de São Paulo (Brasil): de los R\$ 36 millones estipulados contractualmente a ser invertidos entre 1994-1999, solo se invirtieron R\$ 18 millones. Esto también ha podido corroborarse en el caso de la concesionaria *Aguas Argentinas* operada por un consorcio en el que Suez tenía participación mayoritaria (39,93%): en sus tres primeros años de funcionamiento (1993-1996) la desinversión acumulada fue de \$ 300 millones (pesos argentinos), 45% del total estipulado en el contrato⁶⁸. Junto a estos pueden citarse otros tantos ejemplos.

Es muy importante mencionar que, de acuerdo a las características del contexto urbano-geográfico en que se adelanta la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento, la desinversión puede llegar a tener impactos ambientales de consideración, por la falta de un adecuado sistema de saneamiento, así como efectos negativos en la salud de las personas por la misma razón, pero también por la calidad deficiente del agua que consumen.

Entre los diversos ejemplos que pueden citarse para el caso de los impactos ambientales de la desinversión está el de la empresa *Uragua*, subsidiaria de Suez, que prestó hasta 2005 los servicios de agua y saneamiento en el departamento de Maldonado, Uruguay: por falta de

⁶⁷ Hall, David y Emanuele Lobina. *Privatización del agua en América Latina*. PSIRU, Universidad de Greenwich. Mayo de 2001. Disponible en: <http://www.observatoriosocial.org.br/servpub/relatorios/privati.pdf>
Informe de Public Citizen: *Fiascos en la privatización del agua: promesas rotas y convulsiones sociales*. Marzo de 2003. Disponible en: <http://www.laredvida.org/jm/bolentines/WaterPrivatizationFiascos.pdf>

⁶⁸ Azpiázú, Daniel y Karina Forcinito. *La privatización del sistema de Agua y Saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad regulatoria, Incumplimientos empresarios, ganancias extraordinarias e inequidades distributivas*. P. 20
Artículo disponible en: <http://es.scribd.com/doc/28662514/Azpiazu-Daniel-La-privatizacion-del-sistema-de-agua-y-saneamiento-en-el-AMBA>

inversión en el sistema de saneamiento, la empresa estuvo vertiendo durante largo tiempo aguas residuales sin ningún tipo de tratamiento en la bahía de Punta del Este, lo que redundó en perjuicio de la oferta turística de la ciudad. Además de esto, también pudo verificarse una deficiente potabilización del agua suministrada: autoridades de la División de Saneamiento de la Dirección de Ambiente constataron la presencia de coliformes (*Escherichia coli*) en el agua distribuida por la empresa⁶⁹. Otro ejemplo de calidad deficiente del agua suministrada es el caso de la Northumbrian Water, subsidiaria de Suez que opera en Inglaterra y Gales: el Servicio de Inspección de Agua potable de Gran Bretaña, anunció en 1999 que la empresa tenía el segundo peor desempeño operativo de la isla, debido principalmente a la mala calidad del agua suministrada, la cual contenía altas densidades de hierro y manganeso⁷⁰.

Asimismo, las concesionarias llevan a cabo recortes de personal para conseguir un ahorro por concepto de salarios y prestaciones, casi siempre al inicio de la concesión. Muchas veces los empleados salen de las empresas sin recibir una indemnización justa o sin recibir indemnización alguna, lo que contribuye a la precarización de sus condiciones de vida y al aumento del desempleo en las ciudades donde los servicios son privatizados.

Con la privatización de los servicios en Buenos Aires, serían despedidos alrededor de 3.600 trabajadores de los 7.600 que trabajaban en la ciudad con la empresa estatal *Obras Sanitarias de la Nación*. La mayoría se acogieron al plan de salida voluntaria que financiaron conjuntamente el gobierno argentino y la empresa *Aguas Argentinas*. En el caso de la privatización del Sistema Metropolitano de Agua y Alcantarillado (MWSS, por sus siglas en inglés) de Manila, en 1997, cerca de la mitad de los 7.400 empleados de la estatal saldrían de manera voluntaria o involuntaria⁷¹. Cabe mencionar que esta concesión sería manejada por los consorcios *Maynilad Water Services*, en el que la Suez/Ondeo tiene participación mayoritaria, y por el *Manila Water Co.* en el que participa la norteamericana Bechtel, ya conocida por su figuración en la llamada 'guerra del agua' en Cochabamba, Bolivia. También en el caso de los recortes de personal pueden citarse varios ejemplos más.

Como parte de su estrategia de maximización del beneficio, las concesionarias privadas incrementan, en la medida en que se lo permitan las estipulaciones contractuales y los parámetros regulatorios (si los hay) las tarifas de los servicios progresivamente, con el fin de

⁶⁹ Fuente: <http://www.desdeabajo.info/index.php/ediciones/131-edicion-108/405-el-referendo-contra-la-privatizacion-del-agua-uruguay-triunfo-ejemplificante.html>

⁷⁰ Barlow, Maude y Tony Clarke: *Oro azul: las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo*. Ed. Paidós, Barcelona 2004. Traducción del Inglés de Isidro Arias. P. 180.

⁷¹ Estimo, Roberta F.: *The Curse of the MWSS Water Utility Privatization in the Philippines: Private Mismanagement and Worker's Woes*. Maynilad Water Supervisors Association. Kyoto, Japan. May 2007.

captar mayores niveles de lucro por este concepto. De suyo, el aumento recurrente y ostensible de las tarifas implica un encarecimiento del acceso al agua para las clases con modestos recursos y, de hecho, se convierte en una barrera prohibitiva para las poblaciones más pobres; en cualquier caso contribuye a la pauperización de gran parte de la sociedad, ya que las personas están obligadas a destinar porcentajes cada vez más altos de sus ingresos a cubrir sus necesidades del recurso vital, al estar inmersas en un mercado del que no tienen opción de salir. En este escenario, el agua potable empieza a ser percibida por las capas vulnerables de la sociedad como una *comodidad* ("commodity"), o como un *lujo*. Así, el agua potable pasa a convertirse en un factor de segregación social, entrando a reforzar la línea que separa riqueza de pobreza.

Los ejemplos para ilustrar el aspecto del incremento en las tarifas son numerosos. Pueden destacarse los casos de las concesionarias, *Aguas Argentinas* en Buenos Aires, el de *United Water* en Atlanta, el de *Manlyland Water* en Manila, el de *PAM Jaya* en Yakarta, y los de *Aguas de Limeira* en Limeira, Brasil. Estos ejemplos son citados sólo para aludir a las concesionarias manejadas por subsidiarias de Suez o por consorcios en los que el Grupo ha tenido participación mayoritaria. Por supuesto, también aquí pueden citarse muchos otros ejemplos.

Auspiciadas por las organizaciones económicas multilaterales, cuyas directrices han creado un marco global de presión sobre las instancias de control y regulación política del agua, y con él, un escenario de oportunidades y ventajas estratégicas para su actuación, las transnacionales del agua han recurrido a diversos mecanismos para garantizar la obtención de sus utilidades privadas. En lo que se refiere al financiamiento para la adquisición de las concesiones y para las operaciones e inversiones, las concesionarias acuden como fuente de financiamiento a fondos públicos a través de préstamos de instituciones financieras del ámbito nacional. Un ejemplo sobresaliente es el de la empresa *Aguas del Amazonas* que ha obtenido préstamos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, tanto para acceder a la concesión de los servicios de agua y saneamiento en Manaus, como para desarrollar sus operaciones.

Igualmente, existe una serie de medidas proteccionistas del interés de las transnacionales promovidas desde el orden económico internacional, gracias a las cuales estas empresas tienen ventajas de *entrada* y de *salida*: de entrada porque las reglas del comercio internacional permiten la eliminación de las barreras de entrada cuando resultan *demasiado onerosas* para las empresas, facilitando su entrada a los contextos nacionales y, de salida, porque muchos contratos de concesión son firmados con garantías específicas de rentabilidad para las

empresas, en caso de colapso o cierre de la concesión; en condiciones de lucro cesante, las empresas pueden demandar a los Estados y pedir indemnizaciones por beneficios futuros previstos. El mejor ejemplo en este caso es el de *Aguas del Tunari*, concesionaria de la Norteamericana Bechtel en Cochabamba. Con la cancelación del contrato por parte del gobierno boliviano, Bechtel presentó en 2001 una demanda contra este ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)⁷², institución arbitral del BM, por US\$ 25 millones. No obstante, la demanda fue retirada en 2006, debido a la presión ejercida por campañas civiles internacionales.

Otra estrategia implementada por las transnacionales del agua, enfocada a la concentración del capital dentro de los grupos, consiste en la contratación entre subsidiarias del mismo grupo o *autocontratación*. Así, por ejemplo, la concesionaria *EMOS* en Santiago de Chile, propiedad de la Suez, celebró un gigantesco contrato para la construcción de la planta de tratamiento de aguas servidas *La farfana* con la Degremont, también subsidiaria de Suez, por un valor de US\$ 315 millones.

Finalmente, el recurso a la *renegociación del contrato* es utilizado por muchas concesionarias para reajustar sus metas contractuales, para reformular los términos y condiciones de la prestación de los servicios, y para modificar los parámetros de los cobros tarifarios. Ejemplos de *renegociación de contratos* los proporciona la actuación de Suez en Argentina: sus concesiones en Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba tuvieron renegociación contractual.

Como se mencionó anteriormente, pueden encontrarse muchos otros ejemplos de cada uno de estos aspectos, aparte de los citados. De hecho, el caso de Manaos, que se presentará más adelante, constituye un buen ejemplo de *todas* estas situaciones.

Ahora, el objeto de mencionar estas situaciones problemáticas presentando algunos ejemplos de cada una ellas, es el de mostrar que, al presentarse con *regularidad*, tales no pueden ser vistas como fortuitas o accidentales; no son *meros particulares*: responden a una *lógica*, la lógica económica de maximización de beneficios y minimización de costos aplicada a la gestión del agua.

⁷² Como una de las instituciones arbitrales del comercio internacional, el CIADI ha sido criticado por sus bases jurídicas en la solución de las diferencias, ya que sólo toma en cuenta los tratados bilaterales de protección de inversiones (TBI) y el Convenio de Washington de 1966, desconociendo otras instancias normativas como las provenientes de las Constituciones Políticas de los Estados, o del Derecho Internacional Público, muchas de ellas fundadas en los Derechos Humanos.

En este punto, el desarrollo conceptual de las secciones anteriores sobre la acción económica como modelo de gestión del agua cobra especial importancia: si se toma, de un lado, el principio de maximización del beneficio y, de otro, el principio de necesidad vital inherente a la relación entre *agua* y *vida*, y se los convierte en premisas generales *de un mismo razonamiento* (lógica del negocio del agua), se tendría que los problemas asociados a la privatización del agua son, en su forma general, *deducibles* de tales premisas.

En este sentido, cuando aquí se considera la privatización del agua como un *problema*; como algo inconveniente para la sociedad y el medio ambiente, no se lo hace como resultado '*a posteriori*' de un proceso de *generalización inductiva* basado en la observación de casos concretos; es el resultado deductivo de contrastar la lógica de la acción económica con la importancia fundamental que tiene el agua para la conservación de la vida en todas sus formas.

De esta suerte, al proponer un caso particular de estudio sobre la privatización del agua (caso de Manaos), lo que se busca es mostrar un escenario en el que los problemas asociados a la privatización pueden ser observados con un mayor grado de especificidad. El caso es introducido, no con una función demostrativa, sino *ilustrativa*; como instancia particular no podría servir para afirmar o refutar nada sobre la privatización del agua en términos generales. Pero, más que criticar la privatización del agua en una ciudad en concreto, lo que busca este trabajo es criticar la privatización del agua en cuanto tal.

Esto no significa que el caso de Manaos no haya sido escogido con una intención: las características políticas, sociales y, sobre todo, ambientales de esta ciudad amazónica, la convierten en un caso representativo y de gran interés para el estudio de la problemática asociada a la privatización del agua en el mundo.

Así pues, el modelo de gestión del agua que se funda en la lógica económica no parece el más conveniente para el conjunto de la sociedad, ni para el medio ambiente, aun cuando resulta ser ampliamente aceptado y defendido por múltiples actores en el mundo entero, debido a los enormes intereses políticos pero, sobre todo, económicos, que se promueven a través de él.

Frente a esta realidad, *¿Cuál es el camino a seguir para reivindicar una visión y gestión del agua como patrimonio vital?*

2.8 Propuestas concretas

Según las IFI y la OMC, no existe un debate en torno a si el agua es un derecho o una mercancía; no existe algo así como una 'guerra de paradigmas' del agua. Para estas organizaciones, la opinión normal y comúnmente aceptada por el mundo es que el agua es un bien económico, una mercancía o *commodity*. El WWC y los Foros Mundiales del Agua han trabajado activamente en la difusión de esa opinión.

Por eso, antes que nada se debe buscar el modo de hacer ver al mundo que el debate en torno a si el agua es un patrimonio vital o un bien económico no está, ni mucho menos, clausurado, y que resulta apremiante participar en este debate y extenderlo a todas las sociedades. En fin, la *guerra de paradigmas* debe alcanzar visibilidad social por todo el mundo.

Sobre esa base, la propuesta que aquí se plantea en el orden *conceptual* es la de ahondar, antes que en complejas discusiones sobre la definición y naturaleza del agua como bien público o como bien común, en la discusión sobre el carácter de *necesidad vital* que tiene para la ciudadanía y para las especies: la problemática global (humana y ambiental) del agua no podrá abordarse adecuadamente al interior de la esfera de la *libertad racional*, fundamento de la deliberación política, sino a partir del reconocimiento de la pertenencia conjunta de humanos y especies a la esfera de la *necesidad biológica*. Así pues, antes de llevarse al plano de *lo público*, la discusión sobre el agua debe desarrollarse a profundidad en el plano de *lo vital*.

A partir de esta discusión será posible la reivindicación o, si se quiere, el *retorno* al entendimiento del agua como patrimonio vital, esto es, al entendimiento del agua en coherencia con el *Orden de la Naturaleza*. Este entendimiento conllevaría el paso de la aceptación de la *libertad individual* de maximización de beneficios como objetivo de la gestión del agua, al reconocimiento de la *necesidad universal* como fundamento de una gestión del recurso encaminada a la satisfacción de las necesidades humanas y a la conservación de la biodiversidad del planeta. Este paso supone, de suyo, el diseño de unos parámetros *impersonales* (en el sentido de no-individuales) para la gestión; supone situarla *por fuera* de la esfera del interés individual, por cuanto su objetivo primordial sería la conservación de la *vida*.

Esto se traduce, aterrizando la propuesta conceptual en una propuesta *política*, en la institucionalización de una gestión pública o estatal del agua y en la inadmisibilidad de la gestión privada, como primer paso para la consecución de una buena gestión. Para lograr esto,

se debe reconducir el control del agua a la *esfera pública (remunicipalización)* en el caso de los servicios concedidos a empresas privadas y, en el caso de los servicios que aún no han sido privatizados, conseguir que la gestión se mantenga en manos de los entes estatales.

Es cierto que esto, por sí solo, no garantizaría una gestión coherente con las necesidades sociales y ambientales; es absolutamente necesaria la *voluntad política* de las autoridades gubernamentales y de las instituciones regulatorias para encaminar la gestión hacia la satisfacción de tales necesidades, así como la creación de mecanismos de control social efectivos para evitar que la gestión sea capturada por agentes maximizadores. A la par con esto, se requiere la apertura de espacios de participación y decisión democrática en todos los niveles de la territorialidad, para que las demandas sociales y ambientales sobre el agua alcancen visibilidad e injerencia en el diseño y ejecución de las políticas públicas del sector.

La *voluntad política* también es necesaria en el plano internacional: para contrarrestar las prerrogativas económicas sobre el agua impulsadas desde las organizaciones económicas y ambientales del Orden Internacional, los Estados deben adelantar acciones conjuntas enfocadas en la defensa de los intereses sociales y del patrimonio ambiental de sus ámbitos nacionales. Un buen ejemplo de esto fue la negativa de 25 países a suscribir la Declaración Ministerial del Foro Mundial del Agua de Estambul 2009, a raíz de que esta no reconoció, como el caso de la Declaración del Foro de La Haya, el *derecho humano al agua*. Estos países decidieron suscribir una declaración propia en la que afirmaban este derecho, a la vez que asumían el compromiso de implementarlo en sus diferentes países⁷³.

Igualmente, es importante una educación social que propenda por el reconocimiento de la función e importancia del agua para la vida, y por la necesidad de reivindicarla como *derecho humano* y de las especies; una educación encaminada a fortalecer la visión del agua como *patrimonio vital*. Esta educación constituiría el medio más adecuado para incentivar el uso racional del recurso en la medida en que apelaría, no al imperativo de su valor económico, sino a su carácter vital e insustituible; ciertamente, el agua debe ahorrarse y conservarse, no porque cueste dinero, sino porque su desperdicio y contaminación va en detrimento de la vida misma.

Podría pensarse que el *retorno* a una política del agua afín con el paradigma del *patrimonio vital* es en la práctica inviable o ilusorio. Un ejemplo de que esto no es así lo constituye el caso de Uruguay, en donde, a partir de la conformación en 2002 de la Comisión Nacional en

⁷³ Fuente: <http://www.cynega.com/2009/03/reclaman-en-foro-mundial-al-agua-como-derecho-humano.html>

Defensa del Agua y la Vida (CNDVA), se impulsó una reforma constitucional, aprobada en referendo popular por una mayoría del 65% de los votantes en octubre de 2004. Mediante esta reforma, el agua fue considerada un recurso de dominio público, cuya gestión debe ser realizada *exclusivamente* por personas jurídicas estatales. Asimismo, se abrió el espacio para la participación de la sociedad en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos del país⁷⁴.

La reforma constitucional comenzó a implementarse a partir del ascenso del Frente Amplio a la presidencia del país (Tabaré Vázquez) en marzo de 2005. Esto significó la salida progresiva de las empresas *Uragua* -subsidiaria de la transnacional española Aguas de Bilbao- y *Aguas de la Costa*, subsidiaria de Suez.

El caso de Uruguay muestra que el retorno al control público del agua es posible si existen un nivel suficiente de organización social y una adecuada orientación de la acción colectiva, acompañados de la voluntad política del gobierno.

Guardando coherencia con las propuestas *conceptual* y *política*, una tercera propuesta apunta a la reestructuración de las *tarifas del agua*: sobre la base de la consideración del agua como *patrimonio vital* y en consecuencia con la defensa del *derecho humano al agua*, hay que afirmar que el agua debe ser *universalmente gratuita* en el nivel de consumo destinado a la satisfacción de las necesidades vitales. La gratuidad del agua en el nivel de necesidad vital implica que, sin distinción de ningún tipo, ni aun de estratificación socioeconómica dentro de una misma ciudad, debe destinarse un volumen de agua suficiente para la satisfacción de las necesidades de cada persona, sin costo alguno: la *necesidad* implica el *derecho*, y un derecho no puede ser cobrado.

Aun cuando puede objetarse que los volúmenes de agua necesarios para la conservación de la vida humana y para desarrollar las actividades asociadas a la supervivencia son relativos a muchos factores y, por lo tanto, no pueden determinarse con facilidad, la tecnología disponible en los campos de la hidrología, la anatomía humana y la ingeniería sanitaria bien puede ayudar a determinar los volúmenes de agua necesarios para la vida en cada situación o contexto particular.

⁷⁴Fuente:<http://www.desdeabajo.info/index.php/ediciones/131-edicion-108/405-el-referendo-contra-la-privatizacion-del-agua-uruguay-triunfo-ejemplificante.html>

Ahora, *más allá* del nivel de necesidad vital, que justifica el suministro de un mínimo vital gratuito universal, el agua debe ser cobrada en todos sus usos: el consumo de agua en el nivel de *contingencia* (no necesidad), esto es, para fines de producción industrial, agroindustrial o con fines suntuarios, debe estar sujeto a regímenes tarifarios en los que el valor del agua por unidad de volumen aumente en relación directa con la cantidad de agua consumida.

Lo que se propone aquí es *invertir* el patrón de cobro vigente en la mayoría de sociedades del mundo, en las que se privilegia el consumo a gran escala de los grandes sistemas productivos y se pone en situación de presión económica a los pequeños consumidores, esto es, a la ciudadanía de a pie que usa el agua para satisfacer sus necesidades básicas.

Resulta fundamental aclarar que el cobro por el agua en el *nivel de contingencia* no implica que se la esté entendiendo como *bien económico* o mercancía; asignarle un precio no significa introducirla en el esquema de valoración económica capitalista. La diferencia fundamental radica en que, de acuerdo con la propuesta *política* aquí planteada, el control del agua le correspondería a las instituciones públicas y no a las empresas privadas, por lo cual la gestión del agua se encaminaría más al bienestar general de la sociedad y menos al ejercicio de un *poder sobre la vida* enfocado en la maximización del beneficio particular. En este marco, lo *racional* es establecer la gratuidad del consumo del agua en el nivel de *necesidad vital* e implementar el cobro como mecanismo para controlar y racionar su consumo en el *nivel de contingencia*. Es aquí donde los economistas y los expertos del sector de los servicios del agua tendrían la apremiante tarea de establecer los criterios para fijar las tarifas del agua, dentro de la lógica de la conservación del recurso y del medio ambiente, y de la garantía del derecho humano al agua.

Igualmente, el destino de los recursos recaudados no sería el acrecentamiento del capital privado. Tales recursos se emplearían *exclusivamente* el sostenimiento del aparato institucional encargado de la prestación de los servicios, en la expansión de los mismos buscando su universalización, y en la conservación y recuperación de las fuentes hídricas naturales. Por supuesto, la vigilancia y control ciudadanos serían cruciales para garantizar el buen empleo de los recursos.

En fin, el cobro por el agua, como aquí se plantea, se realizaría por fuera de la lógica económica: buscaría sostener la institucionalidad encargada de garantizar el derecho humano al agua, así como la conservación del recurso y del medio natural donde se encuentra. A la vez,

limitaría el consumo de los agentes responsables de los mayores niveles de desperdicio y contaminación. Sólo bajo estas condiciones sería admisible el cobro por el agua.

Planteadas estas propuestas, llega a su fin el Primer Capítulo de este trabajo. En el siguiente capítulo se presenta un caso particular de privatización del agua que sirve para ilustrar con mayor detalle los diferentes aspectos de la problemática asociada a la gestión del recurso como bien económico: el caso de Manaus, Brasil. Previamente, se realiza una contextualización histórica, política y geográfica del tema del agua en Brasil que ayuda a tener una visión más amplia del escenario en el que emerge el caso en cuestión.

CAPÍTULO II: EL PROBLEMA DE LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN MANAOS, AMAZONÍA BRASILEÑA

1. LA REGULACIÓN DEL AGUA EN BRASIL Y EN LA AMAZONÍA BRASILEÑA

1.1 El marco regulatorio del agua en Brasil: integración contradictoria entre los dos paradigmas

Ante todo, lo que se trata de mostrar en este capítulo es cómo los lineamientos promovidos por los organismos del Orden Económico Internacional en lo referente a la consideración del agua como bien económico han sido adoptados e incorporados por la regulación del agua en Brasil. No obstante, el reconocimiento de la importancia del recurso como *bien público* es un aspecto obligado en la constitución de esta regulación, de manera que sus orientaciones y normativas terminan conformándose a partir de una integración contradictoria de la consideración del agua como bien económico con la consideración del agua como bien público, de manera muy semejante a como se da su integración en los discursos de las organizaciones y declaraciones del Orden Ambiental Internacional. Esta integración contradictoria se ve expresada en la ambigüedad existente entre los principios del marco regulatorio del agua en Brasil.

Al incorporar la visión económica conjuntamente con la idea del agua como un recurso vital, el marco regulatorio del agua en Brasil puede servir para justificar formalmente, ya un modelo de gestión, ya otro; puede legitimar cualquier paradigma, dando vía libre a la privatización *a la vez que* proclama formalmente la definición del agua como bien público. Esa inconsistencia es lo que se buscará mostrar a continuación.

Históricamente, el tema del agua entra en la escena política en 1934 con el Código de las Aguas. Este tenía una clara formulación en la que se daba preferencia, en el marco de la gestión institucional del recurso, a su uso para la producción eléctrica e industrial; por lo mismo, su ordenamiento no era capaz de incorporar medios eficaces para combatir la escasez hídrica ocasional de algunas regiones, la contaminación de las aguas, ni para dirimir los conflictos de uso. Además de esto, el Código de las Aguas empezó a mostrar una clara obsolescencia a los ojos de los sectores políticos y sociales que, en la línea de las prescripciones del orden internacional, promovían una gestión descentralizada y participativa, para lo cual el mencionado Código no tenía los medios.

En este marco, ya en la segunda mitad de la década de 1980 y en medio de una serie de conflictos entre representantes expertos del Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica DNAEE (hoy Agencia Nacional de Energía Eléctrica, ANEEL), técnicos del saneamiento y la irrigación, y algunos miembros de la Asociación Brasileña de Recursos Hídricos (ABRH), comenzó a tomar fuerza la idea de construir un Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (SNGRH), como objeto de ejecución de una nueva regulación.

Dentro de las discusiones más significativas sobre el SNGRH, se encuentran la del Seminario Internacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos de 1983, que fueron ampliadas por la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) de la Cámara Federal en 1984, encargada de elaborar el estado del arte de la gestión de los recursos hídricos en el país en ese momento. En el medio técnico la discusión tuvo su punto de partida en 1987, en el ámbito de las reuniones de la ABRH de Salvador Bahía. Recibió además las contribuciones de los simposios nacionales de Foz del Iguazú y Río de Janeiro, de 1989 y 1991, respectivamente.

Los aportes de estas tres últimas iniciativas pueden citarse como sigue⁷⁵:

En Salvador Bahía, la discusión interna de la ABRH destacó la importancia del reconocimiento de los usos múltiples de los recursos hídricos, del perfeccionamiento de la legislación, del desarrollo tecnológico y de los recursos humanos, así como la necesidad de crear un sistema de información sobre recursos hídricos en el marco de una nueva política nacional del sector.

La carta del Simposio de Foz del Iguazú se caracterizó por la formulación de una cierta política del agua cuyos principios básicos serían el reconocimiento del valor económico del agua y el cobro por su uso. Igualmente, esta carta hace énfasis en la importancia de instituir el Sistema Nacional de Gerenciamiento de los Recursos Hídricos.

En la carta del Simposio de Río de Janeiro, se propuso como gran prioridad de las instituciones gubernamentales la reversión de la dramática contaminación de las aguas de la nación, a la par con la necesidad de desarrollar una planeación y gestión de las aguas que observara las particularidades de las cuencas hidrográficas en su integración con las regiones geográficas y las áreas costeras. Esto con el fin de plantear soluciones diferenciadas, adecuadas a las peculiaridades de cada caso.

⁷⁵ Setti, Arnaldo Augusto. *La Legislación y los Sistemas Institucionales de Gestión de los Recursos Hídricos en el Brasil y su Relevancia para la Amazonía*. En: *Problemática del Uso Local y Global del Agua de la Amazonía*. Luis Eduardo Aragón y Miguel Clüsener, Organizadores. UNESCO. Belém, 2003. Págs. 353-354.

Estos aportes constituyen los antecedentes de la construcción del nuevo marco regulatorio del agua en el nivel federal y de numerosas disposiciones en ese sentido elaboradas en el nivel estatal.

Sobre esta base se dio, entonces, la inserción del agua en la arena regulatoria ambiental de Brasil, con la propuesta del Proyecto de Ley No. 2.249/91, que más tarde se convirtió en la Ley Federal 9.433/97 o *Ley de las Aguas*, reforzada por la Ley Estatal No. 9.984/00 por la que se creó la ANA (Agencia Nacional de las Aguas), encargada de garantizar su implementación.

Hablando de la primera, la Ley Federal No. 9.433 del 08/01/1997, o *Ley de las Aguas*, se trata de una ley considerada avanzada e importante para el ordenamiento territorial en su sentido más amplio, caracterizada por la descentralización de las acciones y en contra de la concentración de poder en el nivel federal. Esta Ley proclama los principios básicos practicados hoy en todos los países que avanzaron en la gestión de sus recursos hídricos en los años 90. Tales principios pueden formularse así⁷⁶:

1. Adopción de la cuenca hidrográfica como unidad territorial de planeamiento e implementación de las políticas.
2. Gestión y manejo de los recursos hídricos teniendo en cuenta los usos múltiples del agua.
3. Reconocimiento del agua como un bien finito y vulnerable que tiene un valor económico.
4. Definición del agua como bien público.
5. Prioridad para consumo humano y al abastecimiento animal, en caso de presentarse una situación de escasez hídrica.
6. El manejo del recurso hídrico debe ser descentralizado y debe involucrar la participación del gobierno, de los usuarios y de las comunidades.

Además de estos principios, son aspectos relevantes de la Ley de las Aguas los cinco instrumentos esenciales para la buena gestión del uso del agua:

1. Plan Nacional de Recursos Hídricos.
2. Otorgamiento de derechos de uso de los recursos hídricos.

⁷⁶ Esta formulación sintetiza las formulaciones de: Aragón, Luis Eduardo. *The Amazon Region*. En: *Water and Ecosystems; Managing water in diverse ecosystems to ensure human well-being*. P. 61. Y de Setti, Arnaldo Augusto. *La Legislación y los Sistemas Institucionales de Gestión de los Recursos Hídricos en el Brasil y su Relevancia para la Amazonía*. En: *Problemática del Uso Local y Global del Agua de la Amazonía*. Luis Eduardo Aragón y Miguel Clüsener, Organizadores. UNESCO. Belém 2003. P. 358

3. Cobro por el uso del agua.
4. Clasificación de los cuerpos de agua en clases de uso.
5. Sistema Nacional de Información sobre Recursos Hídricos.

En relación con los ajustes institucionales, los organismos creados por el nuevo sistema son:

1. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), órgano más elevado del de la jerarquía del Sistema Nacional de Recursos Hídricos, en términos administrativos. A este le compete decidir sobre las grandes cuestiones del sector, además de dirimir las contiendas de mayor envergadura.
2. Los comités de cuencas hidrográficas, tipo de organización enteramente nuevo en la administración de los bienes públicos en Brasil; cuentan con la participación de los usuarios, alcaldías, sociedad civil organizada y demás representantes del gobierno del nivel estatal y federal. Están destinados a actuar como foro de decisión en el ámbito de cada cuenca hidrográfica.
3. Las agencias del agua, también un tipo de organismo enteramente nuevo, están destinadas a gestionar los recursos provenientes del cobro por el uso del agua.
4. Las organizaciones civiles de recursos hídricos, que son entidades actuantes en el sector de planeamiento y gestión del uso de los recursos hídricos y que pueden tener destacada participación en el proceso decisorio y de monitoreo de las acciones.

Ahora, la Ley Federal No. 9.984 sancionada el 17/07/2000 es aquella por la cual el Congreso Nacional aprobó la creación de la Agencia Nacional de las Aguas ANA y sus atribuciones. Esta es una entidad federal de implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos y de coordinación del Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (SNGRH). A la ANA corresponde la implementación y aplicación de la Ley de las Aguas, según sus principios, instrumentos de acción y ajuste institucional. Sus entes institucionales dependientes en los diferentes niveles son el CNRH, los Comités de Cuencas Hidrográficas, las agencias de agua, así como los órganos y entidades del servicio público federal, estatales y municipales. Esta agencia constituye una autarquía bajo régimen especial, con autonomía administrativa y financiera, vinculada al ministerio de medio ambiente⁷⁷.

⁷⁷ Setti, Arnaldo Augusto. *La Legislación y los Sistemas Institucionales de Gestión de los Recursos Hídricos en el Brasil y su Relevancia para la Amazonía*. En: *Problemática del Uso Local y Global del Agua de la Amazonía*. Luis Eduardo Aragón y Miguel Clüsener, Organizadores. UNESCO. Belém 2003. Pág. 359

Entre las competencias principales de la ANA se encuentran:

- Supervisar, controlar y valorar las acciones y actividades derivadas del cumplimiento de la legislación federal pertinente a los recursos hídricos
- Disciplinar, en carácter normativo, la implementación, la operacionalización, el control y la valoración de los instrumentos de la Política Nacional de Recursos Hídricos
- Otorgar, por intermedio de autorización, el derecho de uso de los recursos hídricos en cuerpos de agua de dominio de la Unión (Brasil).
- Fiscalizar los usos de recursos hídricos en los cuerpos de agua de la Unión.
- Entre sus competencias también está definir y fiscalizar las condiciones de operación de reservorios por agentes públicos y privados, con miras a garantizar el uso múltiple de los recursos hídricos, conforme a lo establecido en los planes de recursos hídricos de las respectivas cuencas hidrográficas.
- Igualmente, proponer al CNRH el establecimiento de incentivos, inclusive financieros, a la conservación cualitativa y cuantitativa de los recursos hídricos.

Así pues, el nuevo marco representado por la Ley de Aguas y la Ley de institución de la ANA posibilitó un cambio en la dinámica presente en el sector desde 1934, buscando en principio subsanar sus lagunas. La característica principal de este giro fue la retirada del agua del ámbito exclusivo del sector eléctrico. También, a partir de entonces se empezó a hablar de una “Gestión Racional de las Aguas”; con la aparición de estas leyes se buscaba el establecimiento de instrumentos y organizaciones necesarios para la gestión racional del recurso, en los términos en que se entendía desde el Orden Ambiental Internacional.

Ahora, es importante hacer notar que, en la formulación general de los principios de las leyes concernientes al nuevo marco regulatorio, puede verificarse la coexistencia de pautas que propugnan por una concepción de bien público referida al agua, y de una prioridad del consumo humano y animal en situaciones de escasez, junto a pautas que la observan como un bien finito y vulnerable, por lo cual debe tener un valor económico y un cobro en sus múltiples usos.

A la par con esto, se abre la posibilidad de que el otorgamiento del derecho de uso sea dado a agentes, tanto públicos como privados; el derecho de uso por parte de agentes privados implica el tratamiento mercantil del agua, esto es, su uso y gestión con fines de lucro. Además

de esto, se considera la aplicación de estímulos económicos a la conservación y buen uso del recurso, así como un régimen de recaudación de impuestos por el uso del agua, estructurado al interior del aparato institucional de gestión.

A su vez, estos lineamientos de carácter económico deben asimilarse dentro de un contexto de descentralización de las acciones políticas e institucionales, en donde la ANA, la gran agencia encargada del SNGRH en el nivel federal, se constituye como una autarquía con régimen especial y autonomía presupuestal. Con esto se consolida, no sólo el escenario propicio para el florecimiento de una nutrida burocracia del sector del agua, sino la *posibilidad misma* de introducir la gestión del agua en Brasil dentro de la lógica económica desde el propio nivel federal.

Es así que la coexistencia de los dos aspectos mencionados dentro del marco delineado por las Leyes Federales No. 9.433 y 9.984 trae consigo una inconsistencia en el planteamiento regulatorio tal que puede servir para justificar, ya una gestión del agua orientada hacia la satisfacción de las demandas socioambientales, ya una gestión del recurso como bien económico, encaminada a satisfacer las expectativas de lucro de agentes privados. En esta línea, la opinión de los autores Oliveira y Rodríguez es esclarecedora. A propósito de la *Ley de las Aguas*, afirman:

“...Sus desdoblamientos y consecuencias son imprevisibles. Si se aplica a favor de la recuperación y preservación de las aguas, y de su justa distribución entre todos los que de ella necesitan, ella representará una ganancia para la sociedad brasileña. Si es interpretada por la vía economicista, ella puede abrir camino a la mercantilización del agua con sus efectos dañinos”⁷⁸.

A la luz de esto, es posible plantear un cuestionamiento respecto del modo concreto en que se resolvería esta ambigüedad. Bien puede afirmarse que tal se resolvería a favor de los agentes con mayor poder de interlocución y capacidad de negociación ante las autoridades políticas e institucionales encargadas de la gestión y regulación del agua, en los diferentes niveles de la territorialidad (federal, estatal, municipal). Por supuesto, los agentes económicos tendrían, en muchos casos, una posición privilegiada en este sentido.

Siendo esto así, piénsese en un contexto local caracterizado por un cuadro de escasez de agua y por la presencia de fuertes intereses económicos sobre la misma. *¿Cuáles serían los*

⁷⁸ Oliveira Aguilar, Francisco Evandro y Luiz Carlos Rodriguez França. *Abastecimento de Água na Zona Norte de Manaus – a História do Descaso nas Políticas Públicas*. P. 3. Artículo disponible en: <http://www.ebah.com.br/abastecimento-de-agua-na-zona-norte-de-manaus-a-historia-do-descaso-nas-politicas-publicas-pdf-a52746.html>

mecanismos efectivos para garantizar la prioridad del consumo humano y de especies biológicas, más allá de lo contemplado formalmente por la ley?

Ahora, vale resaltar que la nueva regulación del agua en Brasil muestra, en términos generales, una alineación con las prescripciones y normativas de los órdenes Económico y Ambiental Internacional, impulsadas en la década de 1990. En esta línea afirman los autores Oliveira y Rodríguez:

“La Ley Federal de Recursos Hídricos del 8 de enero de 1997 (Ley de las Aguas) Instituyó la PNRH y el SNGRH. Influenciada por los lineamientos éticos de la Eco 92 y por la Agenda 21, esa legislación fue fabricada en el interior de las reformas liberalizantes del gobierno de Cardoso, incorporando el nuevo discurso económico sobre el agua, con sus ambigüedades”⁷⁹.

Es fácil entender, entonces, cómo la *doble cara* de la nueva regulación del agua en Brasil; conservación, uso racional e importancia socio ambiental, por un lado, y valoración económica, tratamiento mercantil e impulso a la privatización, por el otro, resulta de una construcción regulatoria que busca adecuarse a los lineamientos de los órdenes, Económico y Ambiental Internacional, en materia de uso y gestión del agua.

Con todo, debe aclararse que, en el caso brasileño, la promoción de la participación de agentes privados en la gestión del agua, característica del marco instaurado con la *Ley de las Aguas* de 1997, no ha sido únicamente el resultado de la observancia de las prescripciones del orden internacional, sino también de una política gubernamental brasileña: para F.E. Cardoso, presidente a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, instituciones como la ANA y el SNGRH fueron concebidas como parte de una reforma estatal, encaminada a promover una participación creciente de agentes privados. Esta perspectiva fue reforzada por José Sarney Filho, ministro del Medio Ambiente durante ese período y responsable por los dos anteproyectos preparados por el Ministerio, que más tarde se convertirían en los proyectos de ley que configurarían la nascente arena regulatoria del agua.

Entre las premisas básicas de sus propuestas estaba, por un lado, la idea de que el agua bruta utilizada para el consumo, proveniente de los ríos y reservorios, fuera considerada como un bien económico, siempre y cuando se establecieran unas condiciones claras para la descentralización de la gestión, y para la participación de los interesados en el proceso decisorio del otorgamiento. Por otro lado, se considera que elementos propios de las

⁷⁹ *Ibidem.*

regulaciones económica y política deben ir juntos y en estrecha relación, como dimensiones centrales del entendimiento del agua, primordialmente, como recurso económico⁸⁰.

Con esto se quiere hacer énfasis en que, si bien el orden internacional plantea unas prescripciones regulatorias encaminadas en una línea más o menos definida, también existen intereses políticos locales en la misma línea, que pueden dar un impulso más fuerte o asumir de un modo menos restrictivo estas prescripciones, a la hora de configurar un marco regulatorio.

Fue así como la entrada del tema hídrico en la agenda política y ambiental del Brasil de finales del Siglo XX estuvo marcada por la ambigüedad en la formulación de los principios regulatorios del sector, abonando el terreno para el potencial surgimiento de conflictos relacionados con el entendimiento, gestión y prioridad del agua, y viabilizando la participación creciente de agentes privados en la gestión del recurso. Esto abrió la puerta, pero además dio un fuerte impulso, a la privatización del agua.

Lo que viene a continuación son algunas consideraciones sobre el actual panorama político-institucional de la regulación del agua en la región amazónica brasileña, en relación con lo ya expuesto sobre las transformaciones de la regulación hídrica en Brasil. Esto con el fin de articular, en la medida de lo posible, los contextos nacional y regional-estatal, en lo que atañe a la regulación y gestión institucional del agua.

1.2 Panorama institucional de la regulación del agua en la Amazonía brasileña

Sobre el tema de la implementación del nuevo marco regulatorio constituido por la Ley de las Aguas de 1997 y por la Ley de creación de la ANA del 2000 en la Amazonía brasileña, es pertinente hacer algunas consideraciones.

Ante todo, el nuevo marco está basado en una formulación general de los principios para una normatividad abarcadora en materia hídrica. Esto responde a una necesidad de amplitud de los instrumentos y mecanismos de gestión por tratarse de Brasil, un país extenso, con múltiples realidades asociadas a los recursos hídricos.

Si bien la regulación tiene un planteamiento amplio, se considera que no resulta del todo compatible con las condiciones particulares de la Amazonía, caracterizada por una sobreabundancia natural de agua, en la medida en que el nuevo marco estipula una gestión dentro

⁸⁰ Castro, Edna. *Geopolítica del agua y nuevos dilemas a propósito de la Amazonía y sus recursos naturales*. En: *Problemática del Uso Local y Global del Agua de la Amazonía*. Luis Eduardo Aragón y Miguel Clüsener, Organizadores. UNESCO. Belém 2003. P. 324

del esquema de abundancia-escasez, más adecuado a las situaciones hídricas de regiones con mayor peso y centralidad en términos socio-económicos (São Paulo, Río de Janeiro) en el contexto brasileño. De acuerdo a esto, la región amazónica plantea la necesidad de una regulación enfocada en el manejo adecuado de la abundancia, base del delicado equilibrio ambiental de la región.

Más allá de esta circunstancia, y de las ambigüedades en la formulación expuestas más atrás, la nueva regulación es considerada un avance significativo para la gestión del agua en la Amazonía en tanto que busca el reconocimiento e integración de los múltiples usos del agua al manejo institucional, establece la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, e implementa mecanismos de participación en los diferentes niveles territoriales, propiciando la inclusión de los diferentes actores involucrados, todo esto en un contexto de descentralización que confiere más autonomía a las entidades territoriales en el nivel estatal y municipal.

No obstante, la implementación de la nueva regulación hídrica en la región amazónica se ha encontrado con importantes desafíos. Básicamente, el proceso de adopción de este nuevo marco ha resultado lento dada la falta de preparación local para estructurar dicho proceso, siendo necesaria una mejor infraestructura y formación del personal, tanto para el apoyo al trabajo institucional, como para la prestación de los servicios relacionados con la demanda del líquido.

Esto se explica en buena medida por el carácter reciente de la discusión sobre la importancia de establecer políticas estatales de recursos hídricos al interior de la Amazonía, discusión emprendida desde 1997-1998, y encaminada a buscar la inserción de los Estados de la región en la dinámica de la naciente regulación. Esta discusión se prolongó alrededor de 3 o 4 años, de suerte que, por ejemplo, la Política Estatal de recursos hídricos del Estado del Pará alcanzó la definición de sus contornos apenas hacia 2001. En este mismo Estado, el Consejo Estatal de Recursos Hídricos, gregario del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, fue creado en 2006, entrando en funcionamiento desde 2007. Asimismo, los instrumentos de la política estatal de recursos hídricos del Pará, condensados en el Plan de Recursos Hídricos del Estado, datan de 2008⁸¹.

⁸¹ Ver: *Desarrollo institucional del sector de recursos hídricos en la región amazónica*. Conferencia de la Doctora Aline Meiguins de Lima, coordinadora de Información y Planeamiento Hídrico, Secretaría Estatal del Medio Ambiente (SEMA) del Estado del Pará. Presentada en las instalaciones de la SEMA el 13 de Octubre de 2009. Disponible en anexos.

Por tal motivo, los estados amazónicos aún no tienen una estructuración de sus aparatos legales plenamente constituida, ni información suficiente para entablar un diálogo respecto a los problemas internos de la región, pues la disposición de la organización interna de las entidades territoriales, en los diferentes niveles, se ve muy diferenciada. Así por ejemplo, el Estado de Amazonas tiene mayor interacción en discusiones internacionales, mientras que el Pará se encuentra relativamente aislado, no teniendo, prácticamente, políticas de integración y cooperación con otras entidades territoriales dentro de la cuenca amazónica.

Además de esto, el Pará y el Amazonas tienen orientaciones en la gestión ambiental muy diferentes: por un lado, el Pará tiene una proyección desarrollista de las políticas públicas, buscando una inserción en la dinámica económica nacional e internacional, y manteniendo como áreas de preservación apenas unos pocos territorios dentro del Estado; como consecuencia de esto se tiene, por ejemplo, que la cuenca del sistema Tocantins-Araguaia se encuentra totalmente devastada, sin resquicios de la vegetación original, debido a la penetración de actividades económicas desarrolladas sin planeación. Por otro lado, el enfoque del Estado de Amazonas es sobre todo conservacionista, permitiendo la utilización para fines económicos de unas pocas áreas del territorio, eso sí, bajo regímenes intensivos de explotación en lo que atañe a las actividades agropecuarias⁸².

Con todo, es necesario destacar los esfuerzos de algunas instituciones amazónicas en la construcción de un sistema de gestión eficiente, como es el caso de la Secretaría Estatal del Medio Ambiente del Pará (SEMA), que ha procurado desarrollar sus competencias dentro de la regulación hídrica, tales como el otorgamiento de derechos de uso de fuentes de agua, dentro de la lógica del recurso entendido como bien público; este se ha convertido en un concepto enraizado en el quehacer de la institución. Tal hecho ha sido asimilado lentamente por el sector empresarial, cuyos representantes tienen dificultad de entender que la racionalidad institucional de la SEMA, en lo referente a los recursos hídricos, parte del principio de que el agua no puede convertirse en propiedad privada⁸³.

Los esfuerzos focalizados de la naciente institucionalidad encuentran dos importantes obstáculos para la consolidación de la regulación hídrica: por un lado, las dinámicas burocráticas que atraviesan los diferentes niveles de la organización federal, y que lograron posicionarse dentro de la nueva arena regulatoria, han traído consigo asignaciones tendenciosas de los presupuestos de acuerdo al reparto fragmentario de las unidades de

⁸² *Ibíd*em

⁸³ *Ibíd*em

gestión. Por esto, los recursos económicos para el desenvolvimiento del trabajo de diversas instituciones ambientales y de manejo de recursos hídricos no siempre están garantizados, lo que representa problemas financieros para los organismos encargados de la implementación de las nuevas disposiciones regulatorias.

Por otro lado, aún faltan herramientas técnicas y de información que sirvan para apoyar las diferentes acciones institucionales: no se ha conseguido la implantación de un sistema detallado de clasificación de los cuerpos de agua, así como tampoco hay informaciones concretas sobre los yacimientos hídricos subterráneos de la región; las labores institucionales a este respecto han tenido que basarse en estimaciones sobre las particularidades (caudal, volumen y potencial) de las fuentes. Por esto, a la hora de evaluar el impacto ambiental u otras consecuencias de la implantación de establecimientos comerciales o industriales en algún lugar específico, los entes gubernamentales o de gestión ambiental no tienen argumentos suficientes para aceptar o rechazar el proyecto; a lo sumo pueden aspirar a limitar el uso del recurso por parte del actor interesado, quedando en un dilema de decisión por la falta de información. Esta fragilidad de criterios técnicos y conceptuales para el manejo de las fuentes hídricas debilita en gran medida la función institucional; este es un fenómeno característico de toda la región amazónica, al menos brasileña.

Debe destacarse que, el cobro por el agua en todos sus usos, aun cuando quiere ser implantado en los diferentes estados amazónicos por agentes, tanto públicos como privados, no podría ser implantado de manera coherente en la región, pues hace falta un acervo informativo riguroso y suficiente que permita una buena planeación al respecto. Una adecuada gestión del agua debe fundamentarse en información suficiente para crear situaciones confiables ante la ciudadanía; implantar el cobro sin información sería una arbitrariedad y traería consigo una serie de problemas jurídicos graves para las empresas encargadas del servicio, sean estas públicas o privadas. El proceso de maduración de la información es el que permite obtener los elementos de cálculo para justificar por qué se cobra, y por qué se aplican tales y cuales tarifas, en tales y cuales formas de uso. Pero en la región aun no se cuenta con esa madurez informativa.

Así pues, la legislación y presencia institucional en materia de recursos hídricos, en la región amazónica brasileña, son muy recientes y avanzan con mucha lentitud, lo que se han traducido en una notoria debilidad e inmadurez institucional a la hora de evaluar o intervenir en los diferentes proyectos e iniciativas de orden productivo o económico que involucran el uso del agua, o que apuntan a su comercialización como tal.

Prueba de ello, como se verá más adelante, fue la inexistencia de una institución encargada de la regulación de los servicios de agua y saneamiento en Manaus, capital del Estado de Amazonas, al punto que fue necesario crearla como '*requerimiento político*' para llevar a cabo la privatización de los servicios en la ciudad: *la privatización llegó primero y la regulación política después.*

La causa principal de esto radica en que, pese a su importancia, el tema del agua no ha sido central en las agendas de la política de los estados amazónicos al no presentarse, a lo largo de la historia, problemas sobresalientes asociados a la escasez o contaminación del recurso en el conjunto de la región, más allá de algunas situaciones muy localizadas. La sobreabundancia natural de agua en la Amazonía se ha convertido en un factor obnubilador frente a la necesidad de crear los instrumentos regulatorios y las condiciones políticas y sociales apropiadas para la buena gestión del recurso, necesidad que ha sido desplazada por las cuestiones relativas al ordenamiento territorial, y al uso y conservación del patrimonio forestal.

En esta línea, resulta fácil comprender que, no obstante tratarse de la cuenca de agua dulce más extensa e importante del mundo, los problemas sociales y ambientales relacionados con el uso y gestión del agua han venido proliferando hasta convertirse, en la actualidad, en un aspecto digno de la mayor consideración y preocupación, tanto en el marco de los estudios amazónicos, como en el de las investigaciones relativas a la problemática global del agua.

Sobre esta base, lo que se presenta en el siguiente aparte es una breve reseña de los problemas más sobresalientes asociados al uso y gestión del agua en la Amazonía brasileña en la actualidad. Esto con un ánimo más *informativo* que argumentativo, por cuanto la problemática del agua en la Amazonía de Brasil no se limita, ni mucho menos, a la cuestión de la privatización del servicio en Manaus; de hecho, este podría no ser el problema más grande que enfrenta la región en relación con el agua. Con todo, estos problemas involucran, en todos los casos, un uso y la gestión del agua como *bien económico*.

1.3 Principales problemas relativos al uso y gestión del agua en la Amazonía Brasileña

¿Por qué la Amazonía?

Si bien los problemas asociados al agua requieren atención en cualquier lugar del planeta, la idea de centrarse en los problemas del agua de la Amazonía responde al carácter que esta tiene de región *especialmente sensible* a los impactos socioculturales y ambientales que puede acarrear el tratamiento mercantil del líquido: a la vez que constituye la cuenca de agua dulce

líquida más importante del planeta, es también su mayor reserva de biodiversidad. Sumado a esto, la Amazonía es la región donde sobrevive la mayor cantidad de culturas aborígenes de la tierra. Los Mapas No. 3 y No. 4 permiten formarse una idea del contexto espacial de la macroregión amazónica o *Panamazonía* y de la Amazonía brasileña, respectivamente, destacando sus aspectos hidrográficos.

Mapa No. 3. Macroregión amazónica o *Panamazonía*



Mapa No. 4. Amazonía brasileña



Ciertamente, en el análisis de la importancia del agua para una región como la amazónica, cobra especial relevancia la *interrelación* e *interdependencia* entre los aspectos social, ambiental, político y económico: así como al interior de los complejos procesos ambientales existe un sistema de relaciones y dependencias entre el agua y los factores climáticos, orgánicos e inorgánicos, las acciones efectuadas en la política, la economía y la sociedad guardan mutua relación y mutua dependencia, teniendo siempre una incidencia en el medio ambiente. En este sentido, una acción ligada al quehacer político-institucional puede beneficiar proyectos económicos cuyo desenvolvimiento a su vez tendría unos efectos en la vida de la sociedad y en el medio ambiente.

Hablando de los principales problemas relacionados con el uso y gestión del agua que enfrenta actualmente la Amazonía brasileña, debe resaltarse el avance de la privatización en las principales ciudades de la región: los servicios de agua y saneamiento de Manaus, Estado de Amazonas, se encuentran privatizados desde 2000. Fueron entregados en concesión a Suez por 30 años, con posibilidad de prórroga por 15 años más. Igualmente, la Alcaldía de Belém, Estado del Pará, ha venido impulsando desde 2009 la iniciativa de privatizar los servicios de agua en la ciudad, aun cuando se ha encontrado con la oposición de la Cámara Municipal de Belém, especialmente de los miembros pertenecientes al PT (Partido de los Trabajadores), no

consiguiendo a la fecha sacar adelante el proyecto de privatización. No obstante, la Alcaldía de la ciudad ha defendido insistentemente la iniciativa.

Junto al avance de la privatización, se encuentran los megaproyectos hidroeléctricos de *Belo Monte* en el Estado del Pará y *Rio Madeira* en el Estado de Rondonia. La construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte puede, tal vez, ser vista como el mayor problema socioambiental que enfrenta actualmente la Amazonía brasileña. Se trata de un megaproyecto hidroeléctrico que, de acuerdo a su concepción, vendría a ser el tercero más grande del mundo, después del de Itaipú entre Brasil y Paraguay, y del de Tres Gargantas en China. Su producción energética prevista (11.180 MW) representará el 11% del total nacional. Por su parte, el complejo de Rio Madeira, ya en construcción, consta de dos centrales hidroeléctricas: Santo Antonio y Jirau. La producción energética prevista de estas centrales será de 3.150 MW y 3.450 MW respectivamente, que representan un total de 6.600 MW previstos para todo el complejo.

Estos dos proyectos fueron incluidos en el Plan Plurianual (PPA) del gobierno Lula 2004-2007, a ser ejecutado dentro del Programa Público Privado (Asociaciones Publico-Privadas) lanzado en 2003. Este programa fue concebido con el fin de promover la asociación entre compañías estatales y empresas privadas para así aumentar el monto de las inversiones en infraestructura: el gobierno prometió al sector privado un osado programa de concesiones para la operación de los proyectos patrocinados y modificaciones en el marco regulatorio para hacer más viable su participación.

La Asociación Público-Privada encargada de la construcción y explotación del complejo Belo Monte está representada por el *Consorcio Norte Energía*, integrado por la *Electrobras Chesf* (Compañía Hidroeléctrica del Río San Francisco) vinculada al Ministerio de Minas y Energía, con una participación del 49,98%, conjuntamente con otras empresas privadas entre las que se destacan las brasileñas *Queiroz Galvão* con un 10,02% de participación, la *Gaia Energía y Participaciones* con un 10,02%, la *J. Malucelli* con un 9,98% de participación, y la *Cetenco Ingeniería* con un 5% de participación.

De los casi R\$ 20.000 millones que costará el proyecto Belo Monte, R\$ 13.500 millones serán financiados por el BNDES. Este mismo banco ayudará a financiar, a través de créditos indirectos, buena parte de las inversiones restantes, correspondientes al sector privado.

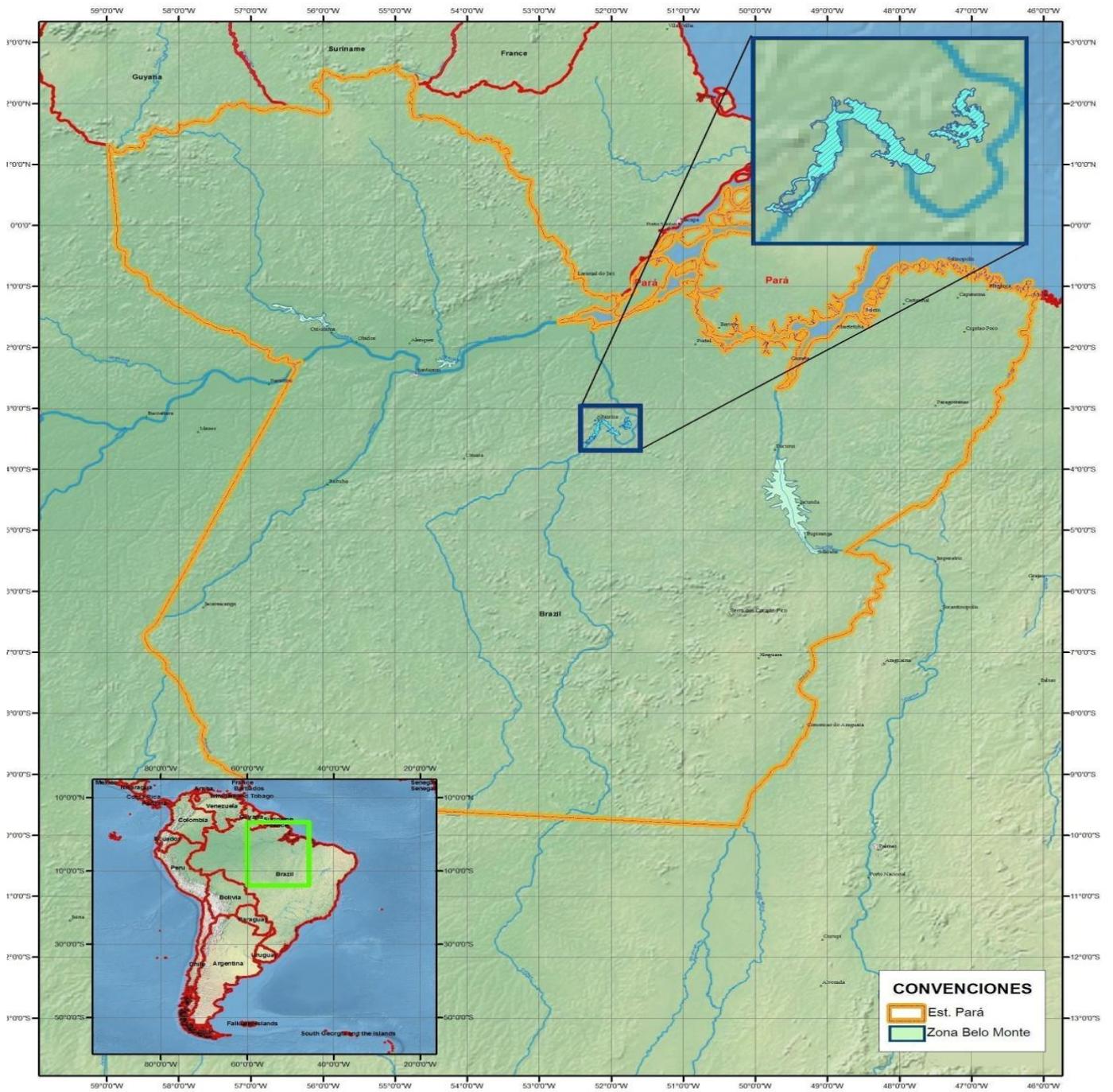
Por su parte, la Asociación Público-Privada encargada de la construcción y explotación de la Central Hidroeléctrica de Jirau está representada por el consorcio *Energía Sustentable de Brasil*

(ESBR) integrado por: la *Suez Energy* con un 50.1% de participación, la *Camargo Correa* con un 9,9% y la *Electrobras Chesf* y *Electrosur*, ligadas al Ministerio de Minas y Energía, y con una participación del 20% cada una. Asimismo, el consorcio Público-Privado encargado de la construcción y explotación de la Central de Santo Antonio es el *Madeira Energía S.A. (MESA)* integrado por: la *FURNAS* subsidiaria de la *Electrobras*, con una participación del 39%, el *Fondo de Inversiones y Participaciones Amazonía Energía*, con un 20% de participación, la *Odebrecht Inversiones* y la *Consultora Norberto Odebrecht*, ambas subsidiarias de Suez, con una participación conjunta del 18,6%, la *Andrade Gutiérrez Participaciones* con un 12,4% y la *Cemig* con un 10% de participación.

El costo total del Complejo, según se pronunció en abril de 2007 la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), podría resultar bastante más elevado de lo que el gobierno presupuestaba inicialmente con base en datos de la *Electrobras* (R\$ 8.000 millones para Santo Antonio, R\$ 8.500 millones para Jirau), lo que podría acarrear una fuga importante de presupuesto estatal; la ANEEL estimó que Santo Antonio y Jirau podrían llegar a costar R\$ 25.720 millones, a lo que debe sumarse el costo de las líneas de transmisión hasta la red nacional integrada de Araracuara, Estado de São Paulo, que se calcula estaría entre los R\$ 10.000 y R\$ 15.000 millones. Por lo demás, no está claro el porcentaje de inversión que corresponde al sector público y al sector privado respectivamente. De cualquier manera, el pronunciamiento de la ANEEL sobre los costos de la construcción del complejo del Rio Madeira ocasionó fuertes críticas de movimientos sociales y de la opinión pública, respecto de las fuentes de financiación y de la sostenibilidad del proyecto.

Los Mapas No. 5 y No. 6 muestran la ubicación geográfica de los megaproyectos hidroeléctricos de Belo Monte y Rio Madeira, respectivamente.

Mapa No. 5. Ubicación del Complejo Hidroeléctrico Belo Monte



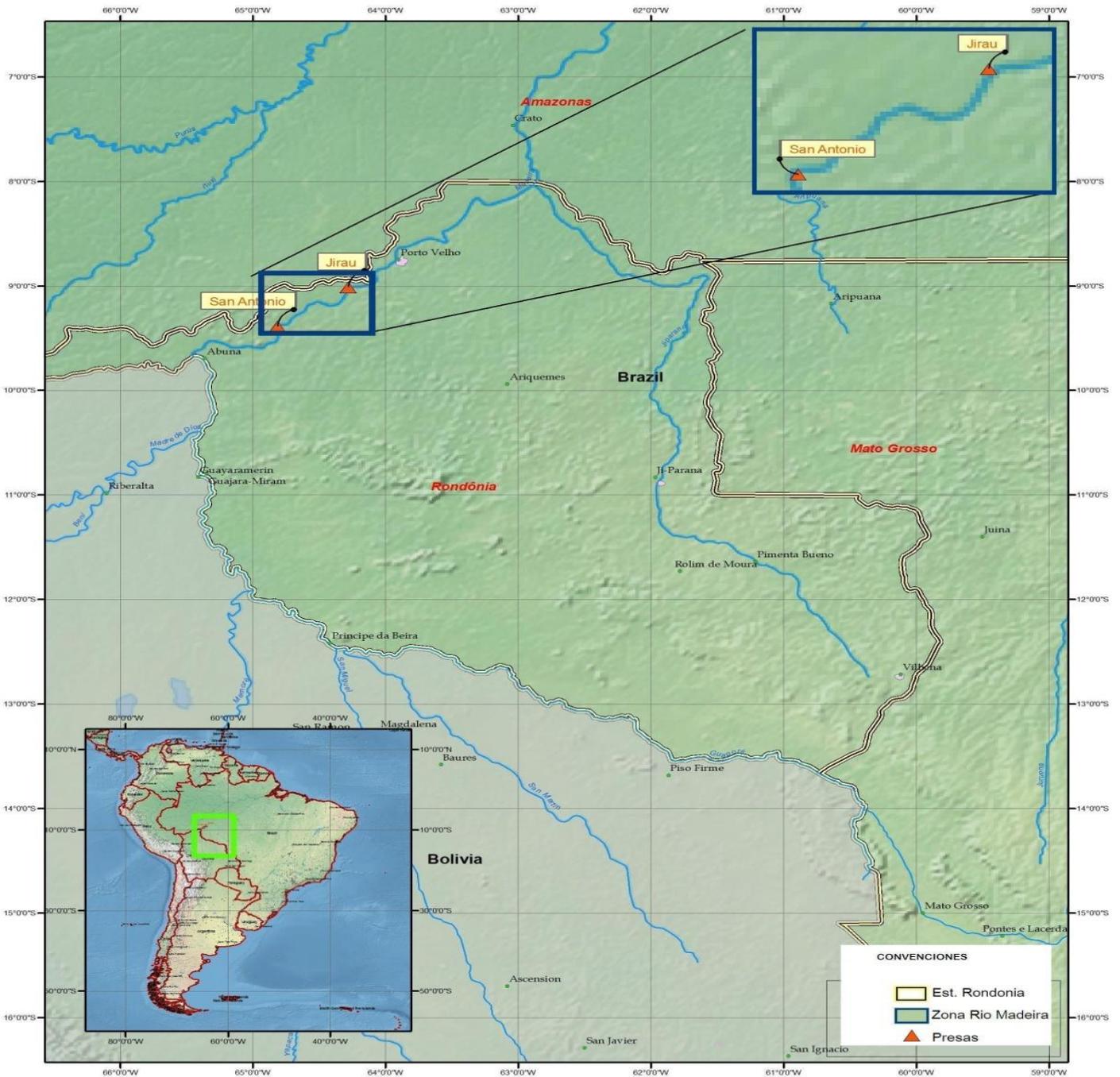
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
 INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
 Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI
 MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
 GERMAN H. VILLA F



1:5.750.246

COMPLEJO HIDROELECTRICO DE BELO MONTE

Mapa No. 6. Ubicación del Complejo Hidroeléctrico Rio Madeira



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
 INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
 Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI
 MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
 GERMAN H. VILLA F



COMPLEJO HIDROELÉCTRICO DEL RIO MADEIRA

En la medida en que la construcción y explotación de los complejos de Belo Monte y Rio Madeira serán llevadas a cabo por Asociaciones Público-Privadas, el *represamiento* de los ríos Xingú y Madeira representará una forma de apropiación de tramos de estos ríos para fines de lucro privado; se llevará a cabo la *privatización* parcial de estos cursos de agua en favor de las empresas privadas integrantes de los consorcios.

Paralelamente a la venta de energía pueden plantearse iniciativas referidas a otros servicios relacionados con el uso del agua de los ríos y de las represas (suministro de agua, transporte, actividades turísticas, explotación de biodiversidad), buscando una inserción en el mercado globalizado; esto es muy posible dado el rumbo de las negociaciones y acuerdos internacionales con base en el concepto del agua como bien económico, el cual, a su vez, viene siendo promovido por el Estado brasileño, permitiendo el avance de las coaliciones de intereses políticos y económicos en los ámbitos locales.

Por otro lado, se ha reconocido por parte de funcionarios de agencias estatales⁸⁴ que buena parte del potencial energético de estos proyectos se está subastando entre las grandes industrias electrointensivas (industrias de alta demanda energética para la producción); la orientación de la oferta de los nuevos proyectos hidroeléctricos se está encaminando sobre todo a satisfacer la demanda energética industrial, dentro del régimen tarifario subsidiado. El restante de la oferta, mucho más restringida, estará destinado al consumo domiciliario y a la pequeña y mediana producción, con tarifas mucho más altas.

En el caso concreto de Belo Monte, el principal objetivo para el que fue concebido es el de atender con energía barata las empresas electrointensivas del centro-sur del país; aproximadamente un 80% de su producción será para atender estas empresas. De concretarse las negociaciones en curso entre el Gobierno Federal y el Gobierno de Pará, el 20% restante tendrá como fin atender las electrointensivas de este Estado, principalmente las transnacionales *Valle del Rio Dulce* (empresa privada más grande de Brasil, segunda empresa minera del mundo) y *Alcoa*, generando ventajas competitivas para estas en el escenario internacional. Por lo demás, poco o nada de la producción de la hidroeléctrica se destinará para atender las comunidades amazónicas que hasta hoy no poseen energía eléctrica. Esta situación, además de acarrear altos costos para el uso doméstico y de pequeña y mediana

⁸⁴ Es el caso en 2003 de David Zylberstajn, ex director de la Agencia Nacional del Petróleo.
Fuente: http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT06/patr%EDcia_souza.pdf

producción, deja a los sectores sociales dependientes de la oferta restringida y en condición de vulnerabilidad ante una crisis energética.

Por otro lado, los impactos socioambientales de estos Complejos, principal razón de la fuerte oposición a su construcción, serán y, de hecho, son desde ya, considerables. Entre los principales impactos ambientales están la *pérdida de biodiversidad* por la desaparición de especies animales y vegetales propias de las tierras inundadas y removidas: El Complejo del Rio Madeira inundará un área de alrededor de 500 Km² de selva, mientras el Complejo Belo Monte inundará un área cercana a los 1000 Km². En este último caso, para que las aguas del río Xingú puedan fluir de la represa principal hasta las 20 turbinas que están previstas para Belo Monte, serán abiertos dos gigantescos canales en medio de la selva, para lo cual se removerán aproximadamente 150 millones de metros cúbicos de tierra, y 60 millones de metros cúbicos de roca, cantidades equivalentes a la remoción de material realizada en la apertura del Canal de Panamá.

También está la *perdida en la calidad y cantidad del agua* por efecto de la descomposición de la materia orgánica inundada y por la evaporación de los espejos de agua, respectivamente. Asimismo, la descomposición de materia orgánica inundada traerá como consecuencia la emisión a la atmosfera de dióxido de carbono (CO₂) y metano (CH₄) lo que representa una contribución al calentamiento global.

A la par con los impactos ambientales están los impactos sociales que serán notorios. Las inundaciones requeridas para la formación de las represas significarán pérdidas en las actividades agropecuarias y pesqueras de las cuales derivan su sustento buena parte de las poblaciones ribereñas de los ríos Madeira y Xingú.

En lo que atañe al proyecto Belo Monte, la crisis social ya empieza a hacerse sentir: las cifras oficiales del gobierno y las empresas consideran una migración de unas 100.000 personas a la región, principalmente a la ciudad de Altamira, mientras las cifras de los especialistas e investigadores se sitúan en torno a las 150.000. De cualquier manera esto acarreará presión sobre la infraestructura de los servicios básicos como salud y educación, así como el incremento de la cantidad de viviendas de condiciones precarias junto con el aumento de la deforestación para la construcción de esas viviendas.

Con la realización del proyecto, el desplazamiento de individuos de los pueblos indígenas tradicionales que habitan la zona, tales como los Kayapó, los Juruna, los Arara, los Xicrin y otros tantos, es inminente. Los especialistas calculan que el proyecto desplazará alrededor de 20.000 indígenas de sus tierras ancestrales.

En razón de esto, las comunidades indígenas que serían afectadas por la construcción del complejo ya dejaron clara su posición ante el gobierno brasileño a través de una carta dirigida al presidente Lula y firmada por representantes de quince pueblos indígenas, en la que afirman textualmente:

“Si el gobierno decide iniciar las obras de construcción de Bello Monte, alertamos que habrá una acción guerrera por parte de los pueblos indígenas del Xingú. La vida de los obreros e indígenas estará en riesgo y el gobierno brasileño será responsabilizado”⁸⁵.

Igualmente, la ciudad de Porto Velho, capital del Estado de Rondonia, está preparándose para la mayor crisis social de su historia. Miles de personas están llegando del interior y de otros estados buscando uno de los 70.000 empleos prometidos por las empresas y por los políticos electos de Rondonia. Con la migración masiva de gente a la región, se prevé el aumento de los casos de malaria, conjuntamente con la agudización de los problemas causados por la falta de agua potable, saneamiento y asistencia médica. También se prevé el crecimiento de la delincuencia, la prostitución y del uso de drogas. Sin embargo, estas nunca se mostraron como preocupaciones reales de las compañías que se alzaron con el derecho de construir las represas, así como tampoco del Gobierno Federal, ni del Ministerio del Medio Ambiente, que desconsideró las alertas de sus propios técnicos.

Desde el inicio de su construcción la historia del Complejo del Rio Madeira ha estado marcada por conflictos laborales y por un ambiente de tensión entre los trabajadores y las empresas. Ya en septiembre de 2009 se presentó una importante huelga de 8.300 trabajadores de la construcción del Complejo contratados por la empresa Camargo Correa. Reivindicaban el cumplimiento de las promesas hechas por la empresa de aumento salarial, mejoras en las condiciones de trabajo y subsidios familiares, promesas que no se habían hecho efectivas: el sueldo de los trabajadores se mantenía por debajo del promedio nacional, no había ningún tipo de subsidio familiar y las condiciones de trabajo eran bastante precarias⁸⁶.

⁸⁵ Monteiro, Dion Marcio. *Belo Monte: doze questões sem resposta*. P. 8
Disponible en: http://www.outraspalavras.net/?p=995&upm_export=print

⁸⁶ Fuente: http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=25586

Quedan así expuestos, en líneas generales, los principales problemas sociales y ambientales asociados a los megaproyectos hidroeléctricos de Belo Monte y Rio Madeira.

Retomando la línea argumentativa propuesta para la presente investigación, lo que viene a continuación es la presentación de otro de los casos involucrados en problemática general del agua en la Amazonía brasileña: el de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en Manaus, capital del estado de Amazonas.

2. LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN MANAOS

2.1 Introducción

A continuación se presenta el caso de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en Manaus, capital del Estado de Amazonas perteneciente a la Región Norte o región amazónica de Brasil. Con esto se busca mostrar los aspectos más relevantes de la problemática asociada a la gestión privada del agua en una ciudad caracterizada, por un lado, por el enorme potencial hídrico de su entorno geográfico y, por otro lado, por la pobreza y precariedad de condiciones de la mayoría de sus habitantes. No obstante, la presentación no pretende ser exhaustiva ni particularmente detallada; se limita a recopilar los elementos a partir de los cuales se puede verificar que, en efecto, la aplicación de la lógica económica a la gestión del agua ha traído consigo, en este contexto particular, la implantación de unas condiciones onerosas y excluyentes para el acceso al agua, así como la agudización de una problemática de desabastecimiento, insalubridad y contaminación que se venía experimentando desde la década de 1990.

El período de tiempo al que se circunscribe el estudio va del año 2000, en el que se lleva a cabo la privatización, hasta 2008, último año para el que existe información oficial disponible. Con todo, los aspectos particulares del caso son analizados a partir de la información relevante, de allí que pueda tomarse información de los años previos a la privatización (1997-1999) para abordar algunas cuestiones de manera comparada. Las principales fuentes oficiales de donde se ha tomado la información para la presentación del caso son el Sistema Nacional de Informaciones sobre Saneamiento (SNIS), los Informes de Actividades de la Agencia Regulatoria de los Servicios Concedidos del Estado de Amazonas (ARSAM), y los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

2.2 Marco histórico

Para comenzar, puede afirmarse que, si bien históricamente han existido en Brasil diversas formas de actuación privada en el sector de agua y saneamiento, estas formas han constituido casos aislados. Sólo hasta bien entrada la década de 1990 el modelo privado de gestión va a experimentar su auge.

La aparición del “Código de las Aguas” en 1934 marca una pauta histórica importante para el sector de agua y saneamiento en el país. Gracias a este, se implementó una política de desarrollo industrial y de infraestructura que, si bien estaba volcada hacia el desarrollo de la producción hidroeléctrica, permitió también poner en marcha sistemas de abastecimiento y saneamiento para satisfacer las demandas de la población. La gestión del agua por entonces se hallaba centralizada en el nivel federal. En las décadas de 1940 y 1950 las instituciones del nivel municipal ganan poder de decisión en la gestión de los servicios públicos gracias a la autonomía que les concede la constitución de 1946, en esta se otorga la titularidad de la prestación de los servicios al poder municipal.

No es sino hasta finales de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960 que empieza a existir, como tal, el *sector* de agua y saneamiento en Brasil: el crecimiento urbanístico e industrial que experimentaba por entonces el país hizo necesaria la ampliación en la escala de los proyectos e inversiones para el abastecimiento de agua, así como la conformación de una estructura burocrática para la planificación de políticas en el nivel federal, independiente de las demás burocracias sectoriales. Como resultado del mismo proceso, surgieron las grandes Compañías Estatales de Saneamiento Básico (CESB).

Con el advenimiento de la dictadura militar en 1964 la política del país empieza a desarrollarse de acuerdo a unos presupuestos tecnocráticos y centralizadores, dentro de los cuales las eventuales deficiencias en el sector de agua y saneamiento eran vistas como factores retardantes del desarrollo económico del país. A falta de capitales privados dispuestos a ser invertidos en el sector, la inversión pública empezó a verse como un requisito para promover la eficiencia económica, ofreciendo condiciones de infraestructura favorables al desarrollo industrial⁸⁷.

Dentro de esa concepción, se creó 1969 el Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA) y junto con él, el Sistema Financiero de Saneamiento (SFS), viabilizado a través del Fondo de Garantía

⁸⁷ Sanchez, Oscar Adolfo. *A privatização do saneamento*. São Paulo em Perspectiva No. 15. 2001
Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8593.pdf>

por Tiempo de Servicio (FGTS) y del Banco Nacional de la Vivienda (BNH, por sus siglas en portugués)⁸⁸. El SFS estaba enfocado al fortalecimiento económico de las compañías estatales del sector de agua y saneamiento, situación que llevó a los municipios a contratar con las compañías estatales para poder participar del sistema de financiamiento, impulsados en muchos casos por la carencia de condiciones técnicas y económicas para el desarrollo de la gestión en el nivel municipal. Así, las CESB pasaron a manejar los servicios de agua para casi 3/4 de la población urbana en el 70% de las ciudades brasileñas, y más de la mitad de sus redes de alcantarillado⁸⁹.

La recesión económica experimentada en la década de 1980 y los problemas relacionados con el endeudamiento, el clientelismo y la falta de transparencia de las CESB condujeron a la desestructuración del SFS y a la liquidación del BNH, con el consecuente desmantelamiento del PLANASA, de manera que las posibilidades de financiamiento de las empresas estatales se redujeron drásticamente. La consecuencia lógica fue el estancamiento en la expansión de los servicios a lo largo y ancho del territorio brasileño, mientras la demanda crecía incesantemente. Sin embargo, la crisis no llegó a producir el colapso del sector en la medida en que los principios de la política nacional del sector permanecieron sin menoscabo y el FGTS se mantuvo como fuente de financiación de las CESB⁹⁰.

Paralelamente a esta circunstancia, con el gobierno de José Sarney Filho (1985-1989) se iniciaba la implementación de políticas neoliberales en Brasil, resultando en la privatización de varias empresas estatales en sectores claves para el desarrollo económico y social del país. Este período marca la entrada de la 'ideología de libre mercado' en las esferas más influyentes del aparato estatal brasileño. En esta línea, pese a que la Constitución de 1988 reitera la titularidad de los municipios en el sector del agua, los gobiernos siguientes al de Sarney Filho tuvieron como prioridad atender las exigencias de las IFI en lo referente a la reducción del gasto público y la apertura del sector de los servicios a las empresas privadas.

En la misma línea, el mandato de Fernando Collor de Mello (1990-1992) significó el ascenso del discurso del Estado mínimo y de la reforma amplia del Estado, dentro del cual se adopta la figura de la privatización como parte esencial de la política económica de la nación. En consonancia con ello, Collor creó el Programa de Modernización del Sector de Saneamiento

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Coutinho Vargas, Marcelo y Bernard de Gouvello. *Trajetória e perspectivas da gestão privada do saneamento na América Latina: contrastes e aproximações entre Brasil e Argentina*. Artículo disponible en: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT9-17-43-20100904001957.pdf>

⁹⁰ *Ibidem*

(PMSS) que, en el marco del Plan Nacional de Desestatización (PND), buscaba la obtención de recursos para invertir en el sector, a través del BM. En contrapartida, el organismo multilateral cobraría injerencia en la formulación de las políticas del sector en Brasil.

Resulta digno de mención el hecho de que, como solución a la crisis que enfrentó el sector de los servicios de agua y saneamiento a finales de la década de 1980, se creara la Asociación de Servicios Municipales de Agua y Saneamiento (ASSEMAE) que buscaría, junto con la Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria (ABES) proponer, a comienzos de la década de 1990, un Proyecto de Ley (n. 199) que propendería por una recuperación y reorganización del sector a partir del control social. Sin embargo, ya para entonces comenzaban a elaborarse las políticas de privatización del sector, alineadas con las prescripciones de las IFI, de suerte que el Proyecto de Ley fue vetado en 1995 a comienzos del primer mandato de Fernando Enrique Cardoso.

En la era Cardoso (1995-1998/1999-2002) se asiste a una profundización en el proceso de 'liberalización' de la economía brasileña. Durante este período se promovió la privatización de empresas del sector de los servicios y de explotación de recursos naturales, caso paradigmático el de la privatización de la empresa de distribución de agua y saneamiento de Manaus (Manaos Saneamiento) en 2000. Fue obra de Cardoso la implementación del PND de Collor, mediante la institución del Consejo Nacional de Desestatización (CND). Este último, concebido como ente facilitador en la aplicación de las directrices para la reducción del aparato estatal.

Conjuntamente con el proceso de desestatización se llevó a cabo una fuerte campaña de crítica al sector de los servicios públicos que remarcaba la negligencia e ineficiencia en su gestión. La solución, por supuesto, vino sugerida por el discurso de la modernización del Estado, fundado en el concepto de eficiencia propio de la racionalidad de la empresa privada. Así, logró introducirse en buena parte de la sociedad brasileña, sobre todo en los sectores menos críticos de la opinión pública, el imaginario de la identidad: 'privatización *igual* modernización', que se hacía ver como una cuestión meramente procedimental y logística, depurada de intereses políticos y económicos.

En este marco, las acciones políticas relevantes que dieron un impulso decisivo a los procesos de privatización dentro de la administración Cardoso fueron:

Una, la promulgación de la Ley de Concesiones, o Ley 8.987/95 que reglamentó el Artículo 175 de la Constitución Brasileña, "*por el que se dispone sobre la prestación de servicios públicos en*

régimen de concesión y permiso". Esta ley buscó delinear las normas generales de concesión para los servicios públicos, viabilizando desde el poder legislativo los procesos de privatización.

Otra, el lanzamiento de la Resolución No. 2421/98 del Consejo Monetario Nacional, promovida desde el gobierno federal, cuya finalidad era vedar a las instituciones públicas para obtener financiamientos destinados a la inversión en saneamiento, con todo y que las instituciones demostrasen capacidad de pago de los préstamos solicitados⁹¹. Con esta resolución la figura de la privatización pasa, de tener un carácter de opción viable dentro de las facultades del gobierno municipal, a convertirse en una *directiva* para la gestión, de manera que el acceso al financiamiento para realizar inversiones en el sector del agua se volvió exclusivo para las empresas privadas. A la par con esto, la privatización empezó a observarse como una solución económica que permitiría exonerar al sector público de las cargas financieras que representaba la prestación del servicio, lo que constituía un argumento más para su implementación.

Junto a estos factores, debe tenerse en cuenta al papel del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en la ejecución del PND. El BNDES fue el órgano financiero federal que viabilizó financieramente gran parte de las privatizaciones llevadas a cabo durante los mencionados gobiernos. La recaudación total del BNDES por la venta o concesión de empresas dentro del PND asciende a US\$ 69.000 millones. De esa cuantía, se retransfirieron a las empresas privadas unos US\$ 16.000 millones en préstamos para inversión o para el pago de sus deudas contractuales.

Dicho esto se comprenderá más fácil el contexto en que se lleva a cabo la privatización de la empresa distribuidora del agua y saneamiento de la ciudad de Manaus, capital del Estado de Amazonas, el más extenso de Brasil. Dicho sea de paso, no deja de ser inquietante la intención de privatizar y controlar la distribución del agua en una región con una de las más importantes cuencas hidrográficas del mundo. Esto fue conseguido por la corporación transnacional francesa Suez, a la que se han hecho ya múltiples alusiones en el presente trabajo.

2.3 Descripción del proceso de privatización

El punto de partida se da el 16 de octubre de 1997 con la promulgación de la Ley Estatal No. 2.466/97, por la que se autorizaba al Estado de Amazonas a alienar el capital y los activos de la Compañía de Saneamiento del Estado de Amazonas (COSAMA), al igual que sus derechos y

⁹¹ Britto, A.L.: *A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública*. En: *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR – Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço*. Rio de Janeiro: APPUR, 2001. P. 1090.

concesiones⁹². Luego, en 1999, la COSAMA es dividida en dos empresas: por una parte, se creó la empresa municipal que atendería a la capital del Estado captando el grueso de su consumo, la cual tomó el nombre de *Manaos Saneamiento*. Mientras, el Estado como tal quedaría con el restante de la COSAMA, que estaría encargada de la demanda del *interior*: pequeños municipios y zonas rurales que representaban un potencial de consumo mucho menor. En ese mismo año se promulgó la Ley Municipal No. 513/99, siendo su principal promotor el entonces alcalde Alfredo Nascimento. Alineada con las políticas federales de reestructuración del sector servicios, esta ley dio vía libre a la privatización de la *Manaos Saneamiento*.

El 4 de Julio de 2000 se celebra el contrato de concesión entre el Municipio de Manaos y la transnacional Suez, quien asumiría la *Manaos Saneamiento* bajo el nombre de *Aguas del Amazonas (ADA)*, comenzando a operarla a través de su subsidiaria *DRMA Participaciones y emprendimientos S.A.* La Suez adquirió una empresa libre de deudas, quedando a su disposición la demanda hídrica de la ciudad con mayor capacidad de consumo y de pago del Estado. Manaos se convertía en la primera capital estatal de Brasil en privatizar sus servicios de agua y saneamiento. Junto con Belém, capital del Estado del Pará, son las dos ciudades más grandes e importantes de la macroregión amazónica.

El contrato de concesión celebrado guarda correspondencia con el llamado *modelo francés*: el poder concedente, es decir, el gobierno municipal, continuaba detentando la titularidad de los servicios, delegando sus operaciones a la Concesionaria por el tiempo estipulado en el contrato, en este caso, por un período de 30 años, con posibilidad de renovación por 15 más. El gobierno municipal debía garantizar las condiciones para el equilibrio económico y financiero de la concesión, así como el resarcimiento de costos no amortizados en caso de rescisión del contrato antes del plazo establecido.

Por su parte, *Aguas del Amazonas* se hacía responsable de la administración y operación de los servicios, así como del mantenimiento e inversiones requeridas, dentro del tiempo de la concesión. De esta manera, el contrato otorgaba a la empresa el derecho exclusivo de prestación de los servicios públicos de suministro de agua y saneamiento (Tratamiento de aguas para el consumo, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales). Asimismo, la empresa adquiría la obligación de mantener y modernizar los bienes, equipamientos e instalaciones vinculados a la prestación de los servicios, así como de emprender la expansión de la cobertura atendiendo a patrones específicos de regularidad, continuidad, calidad y eficiencia. Las metas

⁹² Ver: *Requerimiento para revisión periódica quinquenal del contrato de concesión*. Documento elaborado por la empresa Aguas del Amazonas. Manaos, Marzo de 2005. Pág. 2. (Dirección electrónica en Bibliografía)

contractuales contemplaban un 95% de cobertura en el suministro de agua y un 31% de cobertura en saneamiento (acueducto y tratamiento de aguas servidas) para 2006.

En cuanto a su marco jurídico de reglamentación, el contrato se encontraba regido en concordancia con la Ley Federal 8.987/95 (Ley de Concesiones) en el nivel nacional, la Ley Estatal 2.466/97 del Estado de Amazonas y la Ley Municipal 513/99 del municipio de Manaus. También por las condiciones y términos de referencia establecidos en el Edital de Licitación No. 02/2000⁹³.

El valor de la concesión fue de R\$193 millones. Debe tenerse en cuenta que este valor representó un enorme descuento a favor de la transnacional, pues el valor contable de la COSAMA en su sección municipal, era de R\$486 millones, de acuerdo a lo establecido por el Gobierno del Estado. No obstante, el Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDES), encargado de fijar los términos económicos de la subasta, estableció unilateralmente un valor de R\$173 millones como precio base de dicha subasta⁹⁴; la Suez cerró la negociación consiguiendo hacerse con la concesión, por el mencionado valor de R\$193 millones.

Cabe destacar, en la misma línea, que la Resolución 2421/98 del Consejo Monetario Nacional, por la cual las inversiones en el sector de agua y saneamiento sólo serían posibles a través de empresas privadas, le permitió a *Aguas del Amazonas* acceder a la financiación del BNDES; en el 2003 el banco le otorgó un préstamo por R\$ 65,7 millones, monto que sería destinado, según la empresa, a alcanzar un 95,1% de cobertura en el suministro de agua en Manaus. En este sentido, la mencionada resolución muestra una clara alineación con la normatividad de la OMC en lo referente al trato nacional no discriminatorio, pues le permitió a la Suez acceder a préstamos con fondos estatales brasileños.

En lo que se refiere a los principales protagonistas de la privatización en la arena política están, en primer término, Amazonino Mendes del PTB (Partido Laborista Brasileño), gobernador del Estado de Amazonas, responsable de la división de la COSAMA en dos empresas y de encabezar la negociación para la entrega de la *Manaos Saneamiento* al Grupo Suez. Junto a él se encuentran el vicegobernador del Estado, Samuel Hannan, quien prestó una importante colaboración al gobernador Amazonino en el proceso de privatización; y Alfredo Nacimiento,

⁹³ Documento de convocatoria abierta para el otorgamiento de la concesión de los servicios de agua y saneamiento de la ciudad, publicado por el Estado de Amazonas a comienzos de 2000.

⁹⁴ No existe, al menos en un nivel oficial, una explicación de por qué el BNDES fijó este valor, muy por debajo del establecido por el Gobierno del Estado, como base para la subasta. Algunos medios de comunicación solo pueden limitarse a catalogar esta acción del BNDS como extraña.

Fuente: <http://afinsophia.blog.com/tag/cidade/>

del PR (Partido de la República), alcalde de Manaus, responsable de la legislación municipal que dio vía libre a la concesión y de realizar el acompañamiento al proceso de implantación de la concesionaria en la ciudad.

En la medida en que no existía una experiencia previa de concesión de servicios a empresas privadas en la ciudad de Manaus ni en el Estado de Amazonas, no existían tampoco mecanismos de control institucional o participación social que permitieran una fiscalización de las concesiones. En razón de esto se promulgó la Ley Estatal 2.568/99, por la cual se creaba la Agencia Reguladora de los Servicios en Concesión del Estado de Amazonas (ARSAM), cuyo objetivo sería el de regular, controlar y fiscalizar los servicios otorgados en concesión en el Estado.

Si bien existían unas leyes en los niveles federal, estatal y municipal, a partir de las cuales se encaminó el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento en Manaus, no existía, a nivel estatal ni municipal, un marco regulatorio específico para el sector que permitiera definir con precisión los términos bajo los cuales debía celebrarse el Contrato de Concesión entre el municipio de Manaus y *Aguas del Amazonas*. En razón de esto, las estipulaciones contractuales se limitaron a reflejar de un modo general los intereses del municipio y de la concesionaria, aludiendo formalmente a principios básicos de los servicios públicos tales como la universalización del suministro, la accesibilidad o módica de las tarifas, y la continuidad y calidad del servicio.

Asociada a la carencia de un marco regulatorio específico, se encontraba la falta de organización e inexperiencia social en la observancia del cumplimiento de los mencionados principios básicos. En este escenario, la responsabilidad por la observancia y control de la actuación de la Concesionaria recaería sobre la ARSAM. Sin embargo, la naciente agencia no tenía la madurez institucional ni la autonomía suficiente en términos técnicos, económicos y políticos, para efectuar la labor de fiscalización, presentándose vulnerable frente al poder de la empresa privada. Esta circunstancia desembocó, como se verá más adelante, en la *captura* del agente regulador por parte de la empresa regulada.

En el mismo sentido, las acciones emprendidas por la Cámara Municipal de Manaus, específicamente en el caso de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI), frente a los numerosos problemas advenidos con la privatización y con el incumplimiento de las metas contractuales por parte de la Concesionaria para 2006, no tuvieron una incidencia decisiva en el rumbo de la concesión.

2.4 Consecuencias de la privatización

El suceso se tornó polémico y conflictivo, muy cuestionado por varios sectores de la sociedad estatal amazónica, básicamente aquellos que aglutinaban las iniciativas críticas y de movilización ciudadana. Esto en la medida en que la privatización era percibida como respuesta a las prescripciones de las agencias económicas internacionales y a los intereses políticos y económicos arraigados en la estructura institucional del Estado, en contravía con los intereses del grueso de la sociedad. Las críticas puntuales se encaminaron a cuestionar los procedimientos adoptados por el gobierno estatal, que dejaban ver la prevalencia de los intereses político-partidistas y una enorme subvaloración de la COSAMA, manifiesta en el menoscabo que sufrió la infraestructura de la compañía desde el año previo a su privatización (1999), resultado de la reducción drástica de las inversiones estatales para su mantenimiento. Esto permitiría justificar la privatización de la compañía como solución para su deterioro.

Esta subvaloración de la COSAMA también puede verificarse en el despido del grueso de sus trabajadores, pese a las movilizaciones efectuadas por estos demandando un plan de salida voluntaria, demanda que no se consiguió.

Según datos oficiales del Sistema Nacional de Información sobre Saneamiento (SNIS)⁹⁵, el número de empleados de la COSAMA que trabajaban en Manaus en 1997 era de 1.485. En 1999, estando en marcha el proceso de licitación de la privatización, este número bajó a 1.124 y en 2000, año en que se celebra el Contrato de Concesión, la cantidad de empleados descendió drásticamente a 256 y a 239 en 2001, para luego experimentar un leve aumento, llegando a ser 515 empleados en el 2008. Eso quiere decir que, entre 1997 y 2001 salieron 1.244 empleados; 361 en el período de preparación de la privatización y 883 con el traspaso e inicio de operaciones de la subsidiaria de Suez. Por lo demás, entre 2001 y 2008 ingresarían apenas 276 empleados nuevos.

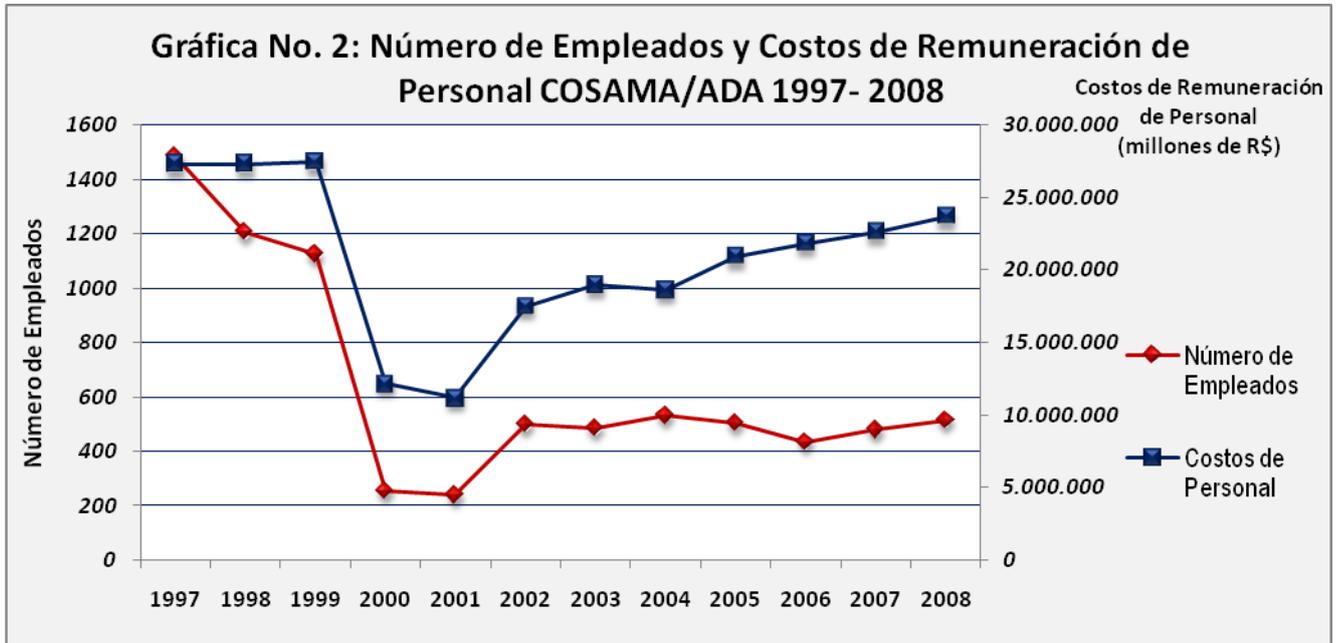
Observando las implicaciones de los despidos masivos se tiene que la Concesionaria lograría una reducción de sus costos operacionales⁹⁶ en la medida en que descenderían los costos de remuneración de personal. Debe tenerse en cuenta que el pasivo por concepto de

⁹⁵ Sistema Nacional de Informaciones sobre Saneamiento (SNIS). Series Históricas.

Disponible en: <http://www.snis.gov.br/>. Es de suma importancia tener en cuenta que el SNIS constituye un acervo informativo conformado a partir de los datos proporcionados por las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento en Brasil, para el caso de la presente investigación la Compañía Estatal COSAMA y la subsidiaria de Suez *Aguas del Amazonas*.

⁹⁶ A los costos operacionales pertenecen los costos de energía, los costos de producto químicos, los costos de remuneración de personal, los relacionados con el pago de terceros, y los pagos tributarios y fiscales sobre los servicios.

indemnizaciones a los trabajadores salientes fue asumido por la COSAMA, que permaneció como compañía prestadora en otros municipios del Estado. La Gráfica No. 2 muestra la relación entre el número de empleados de la COSAMA/ADA encargados de los servicios municipales de agua y saneamiento en Manaos y los costos de remuneración de personal para el periodo 1997- 2008.

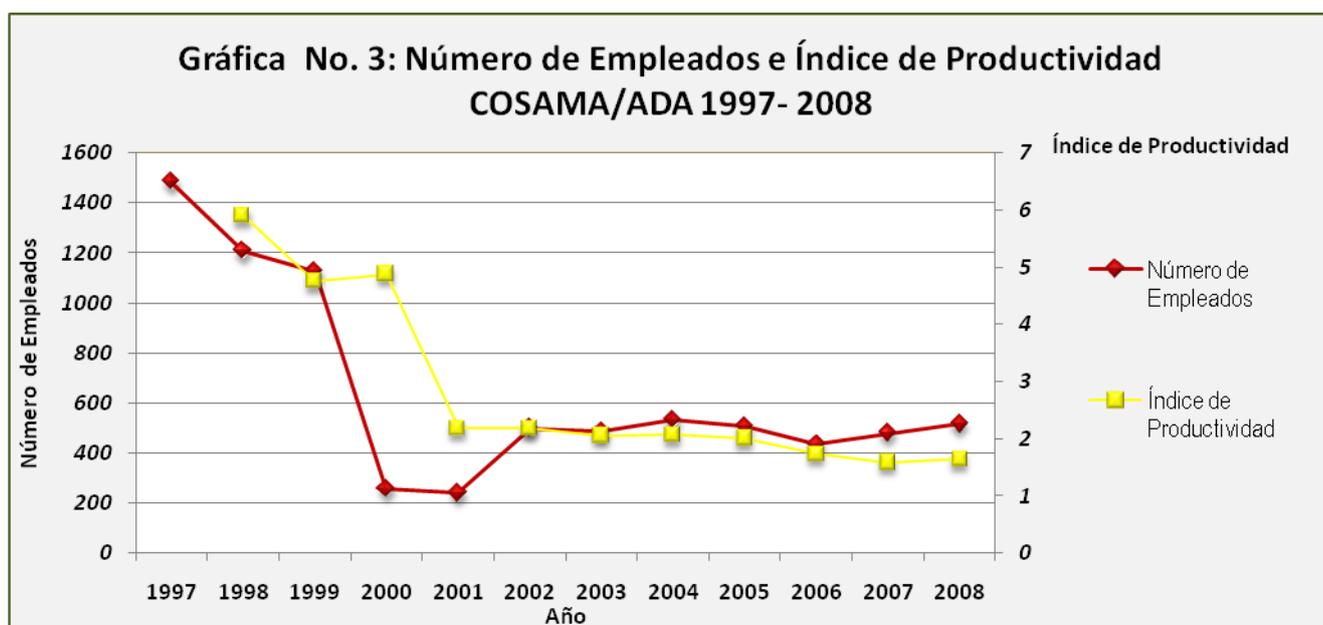


Fuente: SNIS series históricas. Organizado por Germán Villa

La gráfica muestra que, efectivamente, hubo un descenso en los costos de remuneración de personal paralelo a la reducción del número de empleados de los servicios municipales de agua y saneamiento entre 1999 y 2000, año de la privatización; lógicamente, la disminución en la cantidad de empleados debía traer consigo una reducción de los costos operacionales para la empresa privada, en relación con los costos operacionales que venía asumiendo la Compañía Estatal. En razón de esto, puede afirmarse que la empresa privada buscó de entrada una minimizar sus costos de personal, como parte de una estrategia de minimización de sus costos operacionales.

Asumiendo la veracidad de la información del SNIS, si bien no puede afirmarse que exista una proporcionalidad entre la reducción del número de empleados y el descenso en los costos de personal, las dos cosas se relacionan necesariamente. Esto independientemente de que las condiciones de remuneración de los empleados de la empresa privada hayan o no mejorado a partir de 2000.

De acuerdo con la información del SNIS, el índice de productividad de la COSAMA/ADA decreció en relación directa con el recorte de empleados advenido con la privatización. La Gráfica No. 3 muestra la relación entre el número de empleados de la COSAMA/ADA y el índice de productividad de las empresas, para el periodo 1997-2008. Este índice está representado por el cociente de la división del número de conexiones nuevas a la red de acueducto y alcantarillado por el número de empleados propios de la empresa.



Fuente: SNIS series históricas. Organizado por Germán Villa

Con base en esta información, el caso de Manaos contradiría la afirmación de que las empresas privadas son más eficientes y productivas que las instituciones públicas en la gestión de los servicios básicos. Antes bien, la caída en la productividad de la gestión privada pareciera guardar coherencia con su condición de *monopolio natural*: el control exclusivo de la oferta del recurso vital le permite a la empresa operar con cierto grado de ineficiencia en términos de la distribución social del servicio. En este caso particular, el grado de 'ineficiencia permitida' se traduce en una reducción de la fuerza laboral de la empresa, en aras de disminuir sus costos de operación.

Ciertamente, con la firma del Contrato de Concesión, *Aguas del Amazonas* dejó claro a los gobiernos estatal y municipal que la prioridad de su actuación en la ciudad sería conseguir el retorno económico de los montos invertidos en la adquisición de la concesión y no la

cualificación y ampliación de los servicios de agua y saneamiento para la ciudad⁹⁷. Igualmente, si bien la concesión abarcaría en su jurisdicción la totalidad del municipio de Manaus, que comprende 11.458 Km², la empresa sólo asumiría la prestación de los servicios dentro de la circunscripción del área urbana, que comprende 377 Km². Frente a estas especificaciones las autoridades locales no tuvieron ningún reparo ni exigieron ningún tipo de compromiso⁹⁸.

En lo que se refiere al aspecto concreto del acceso al agua potable y al saneamiento por parte de la población de la ciudad, la privatización trajo consigo la profundización y agudización del cuadro de *escasez artificial* que ya venía experimentando gran parte de la población, constituido por tres elementos: *desabastecimiento*, esto es, carencia de suministro de agua por falta de cobertura, la cual es explicable a su vez por la reducida inversión en la ampliación de los servicios; *altos costos tarifarios* y cobros arbitrarios, resultado de la búsqueda de maximización del lucro económico por parte de la Concesionaria, lo que constituye una limitante para el acceso al agua en el caso de la población con menos ingresos; y *contaminación progresiva de las fuentes de agua*, especialmente de las fuentes subterráneas, por la *ausencia* de un adecuado *saneamiento* en extensas zonas de la ciudad, lo que también es resultado de la escasa inversión en la ampliación del servicio.

Los aspectos del *desabastecimiento* de agua y de la *ausencia de saneamiento* en buena parte de la ciudad guardan correlación con el incumplimiento de las metas contractuales de cobertura por parte de la Concesionaria: un referente para afirmar que la privatización implicó la continuidad y, de hecho, la profundización del cuadro de *escasez artificial* de agua potable que ha vivido Manaus desde hace décadas, es la verificación, a partir de los criterios y cálculos efectuados por la ARSAM, de que las metas de cobertura en suministro de agua a las que se ha comprometido la empresa privada, nunca han sido alcanzadas, y las metas en saneamiento apenas se han logrado en dos de los 10 años de operaciones de la concesión.

Esta situación de incumplimiento se ha visto agravada por la laxitud de las autoridades municipal y estatal ante la actuación de la empresa privada y por la debilidad de la instancia regulatoria a la hora de implementar mecanismos de control frente a su incumplimiento.

Bajo estas condiciones se viene perpetuando la problemática del acceso al agua y al saneamiento en Manaus hasta nuestros días, problemática en la que se ve envuelta gran parte de la población de la ciudad, especialmente la más vulnerable en términos socioeconómicos. A

⁹⁷ Informe del Caso Agua: Suez en el Brasil (Manaos). Presentado por ATTAC- REBRIP al Tribunal Permanente de los Pueblos. Viena, Austria 10- 12 de Mayo de 2006.

Disponible en: <http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/water5fullcaseport.pdf>

⁹⁸ *Ibidem*

continuación se buscará caracterizar los aspectos relacionados con el *desabastecimiento* y la *ausencia de saneamiento*, los *altos costos tarifarios* y la *contaminación de las fuentes de agua* de la ciudad, con el fin de tener un panorama más detallado de la problemática del agua en Manaus. Lo crucial aquí es observar que se trata de una problemática de *escasez artificial*, esto es, no producida por las condiciones naturales, sino por el modo como son gestionados los servicios.

2.4.1 Desabastecimiento de agua y ausencia de saneamiento

El *desabastecimiento de agua* se entiende como la carencia total o parcial del suministro, ya sea por la inexistencia de una conexión a la red de acueducto, ya sea porque, aun existiendo, no hay suministro de agua o este se presenta de manera intermitente u ocasional. Para comprender cómo se presenta el problema de desabastecimiento de agua en Manaus, obsérvese primero la manera como se configuran las condiciones de acceso al líquido en la ciudad.

De acuerdo a la distribución espacial de las formas de acceso al agua, la ciudad de Manaus puede zonificarse de la siguiente manera⁹⁹:

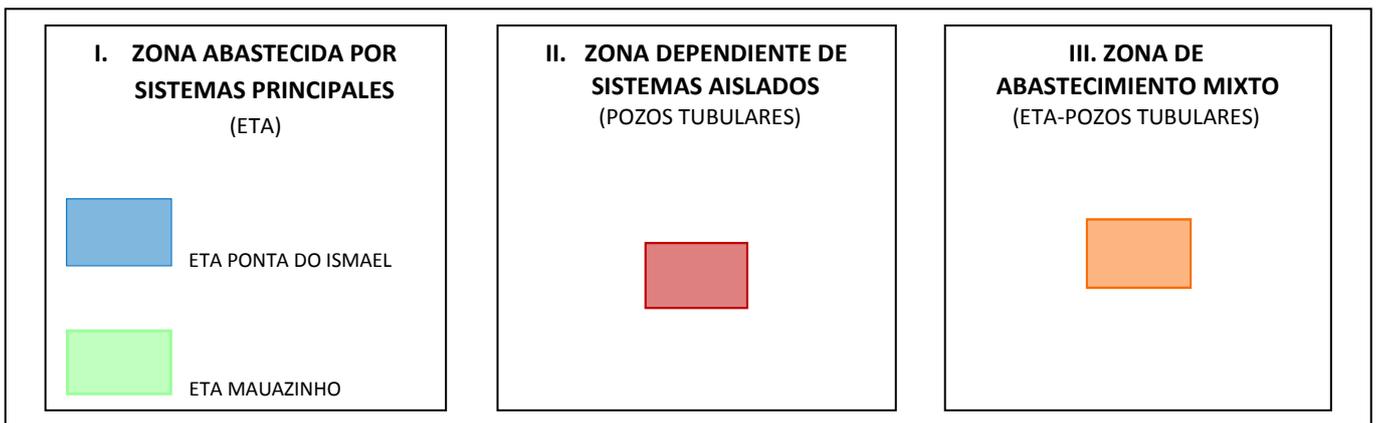
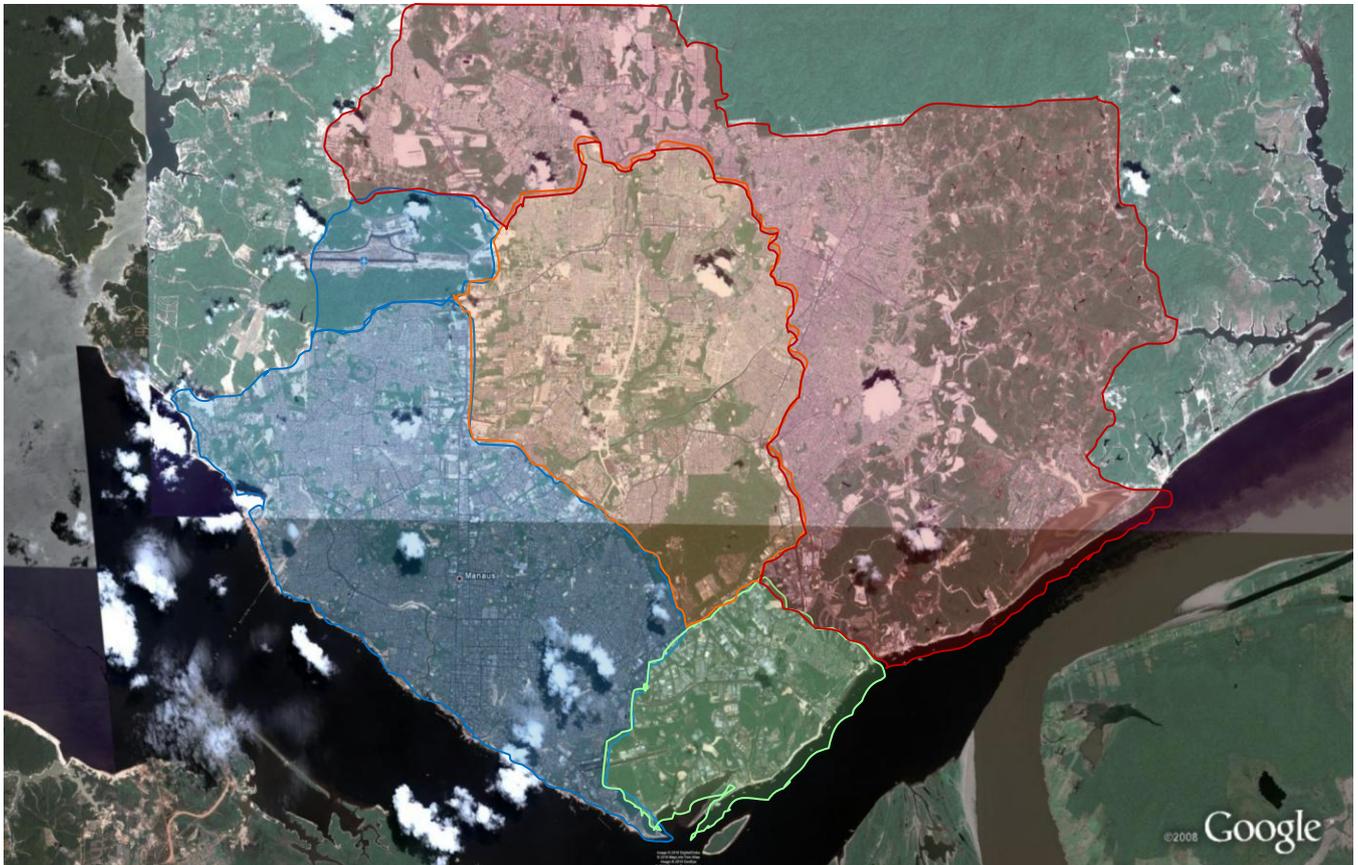
- I. *Zona abastecida por los sistemas principales*: aquella que cuenta con suministro de agua proveniente de las estaciones de recolección y tratamiento (ETA) sobre el Río Negro; Ponta do Ismael, en el barrio Compensa y Mauzinho, en el barrio del mismo nombre, dentro del Distrito Industrial. Esta zona constituyen el *área consolidada* del sistema de suministro; corresponde a la mayor parte de las zonas Sur, Centro y Centro- Occidente de la ciudad.
- II. *Zona dependiente de los sistemas aislados*: aquella donde la población debe recurrir a los pozos tubulares o artesianos para abastecerse de agua. Está conformada por la mayoría de barrios de las zonas Norte y Oriente de la ciudad.
- III. *Zona de abastecimiento mixto*: aquella que cuenta parcialmente con red de suministro, por lo cual parte de la población debe recurrir a la alternativa de los pozos artesianos. Está conformada por diferentes barrios del Norte, Oriente y Centro-Occidente de la ciudad.

⁹⁹ Ver: Oliveira Aguilar, Francisco Evandro y Luiz Carlos Rodriguez França. *Abastecimento de Água na Zona Norte de Manaus – a História do Descaso nas Políticas Públicas*. P. 3.

Artículo disponible en: <http://www.ebah.com.br/abastecimento-de-agua-na-zona-norte-de-manaus-a-historia-do-descaso-nas-politicas-publicas-pdf-a52746.html>

El Mapa No. 7 muestra la zonificación de la ciudad según las formas de acceso al agua existentes.

Mapa No. 7. Zonificación de Manaus según formas de acceso al agua



Como puede inferirse de la observación del mapa, las zonas Norte y Oriente, son aquellas donde se presenta principalmente el problema de desabastecimiento, pues son las zonas donde la forma predominante de acceso al agua es a través de pozos tubulares, si bien algunos barrios dentro de la *zona de abastecimiento mixto* cuentan con conexión a la red de acueducto. Las zonas Norte y Oriente están constituidas casi en su totalidad por barrios

residenciales, de allí que el problema del desabastecimiento afecte principalmente al consumo domiciliario, esto es, al consumo para el cubrimiento de las necesidades humanas esenciales.

Ahora, el tema del *saneamiento* en Manaos, resulta bastante delicado en la medida en que, como se verá a continuación, la cobertura del servicio de alcantarillado resulta muy limitada, dejando por fuera a gran parte de la población de la ciudad, que se ve abocada a la utilización de fosas sépticas o de otras formas rudimentarias de disponer de las aguas servidas que producen.

Una observación conjunta de la evolución de la cobertura en el suministro de agua y de la evolución de la red de saneamiento, comparadas con el crecimiento demográfico de la ciudad, permite formarse una idea del número de habitantes de esta sin acceso a los servicios de acueducto (red de suministro de agua) y alcantarillado (red de saneamiento). La Tabla No. 6 muestra la cantidad de población con acceso a las redes de acueducto y alcantarillado, en relación con la población urbana total del municipio en el periodo comprendido entre el inicio de la concesión (2000) hasta 2009, último año para el que se dispone de información. Esta relación permite deducir la cantidad de población sin acceso a cada uno de los servicios dentro de este período.

Tabla No. 6. Población con acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado en Manaos 2000-2009

Población con/sin Acceso a los servicios de Acueducto y Alcantarillado en Manaos 2000- 2009					
Año	Población Urbana Total/hab.	Población con Acceso a la red de Acueducto/hab.	Población sin Acceso a la red de Acueducto/hab.	Población con Acceso a la red de Alcantarillado/hab.	Población sin Acceso a la red de Alcantarillado/hab.
2000	1.396.768	1.008.602	388.166	42.421	1.354.347
2001	1.442.594	1.117.219	325.375	48.095	1.394.499
2002	1.479.203	1.249.991	229.212	90.785	1.388.418
2003	1.517.464	1.356.384	161.080	118.432	1.399.032
2004	1.582.284	1.394.226	188.058	127.114	1.455.170
2005	1.634.082	1.374.195	259.887	116.860	1.517.222
2006	1.677.634	1.414.490	263.144	121.308	1.556.326
2007*	1.636.837	1.346.240	290.597	130.057	1.506.780
2008	1.698.875	1.367.791	331.084	141.245	1.557.630
2009	1.741.951	1.367.791	374.160	141.245	1.600.706

*La disminución en la población total y en la población con acceso a acueducto respecto a 2006 se debe al cambio en el índice de ocupación domiciliaria, del 4.26 al 3.97, implementado por el IBGE con base en el censo poblacional efectuado en 2007.

Fuentes: SINIS Series Históricas

IBGE. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/default.php>

ARSAM Informe de actividades 2009. Disponible en:

http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/arsam_relatorio_atividades.pdf

Organizado por Germán Villa

A la luz de estos datos puede verificarse, por un lado, la notoria carencia en saneamiento presente en la ciudad, la cual tiende a acentuarse con el paso de los años y, por otro, la existencia de una cantidad significativa de población en la ciudad que no tiene acceso a agua potable y que debe recurrir necesariamente al agua de pozos artesianos; en los años 2000-2001 y 2008-2009, esta población superaba las 300.000 personas.

Ahora, dentro del cuadro de desabastecimiento de agua debe incluirse, junto a la población sin acceso a red de suministro, la población con acceso a la red que recibe agua por menos de 12 horas diarias, debido a fallas en la presión de bombeo y a problemas de la infraestructura en general. Según información de la ARSAM, este porcentaje era en 2009 del 20,92% del total de la población, esto es, unas 290.000 personas. Concretamente, el suministro por un tiempo inferior a 12 horas diarias se traduce en muchos casos en un suministro de apenas 6, 3 o 2 horas diarias, e incluso en periodos de varios días sin recibir el líquido. Estos habitantes que reciben el agua por pocas horas al día o al cabo de varios días, tienen que recurrir a menudo a la alternativa de las aguas subterráneas para poder abastecerse.

Si bien es difícil determinar con precisión, por falta de información suficiente, el número de habitantes que padecen, año a año, desabastecimiento (total o parcial) de agua en Manaus, es posible, en todo caso, realizar un cálculo aproximado para tal efecto: sumando la población sin acceso a acueducto, a la población que recibe agua por menos de 12 horas al día la cual, que de acuerdo con la ARSAM oscila en torno al 20% de la población total, se tiene que, de un 47% de población desabastecida en 2000, se pasó a un 30% en 2003, año a partir del cual el porcentaje de población desabastecida iría aumentando hasta llegar a un 40% en junio de 2009.

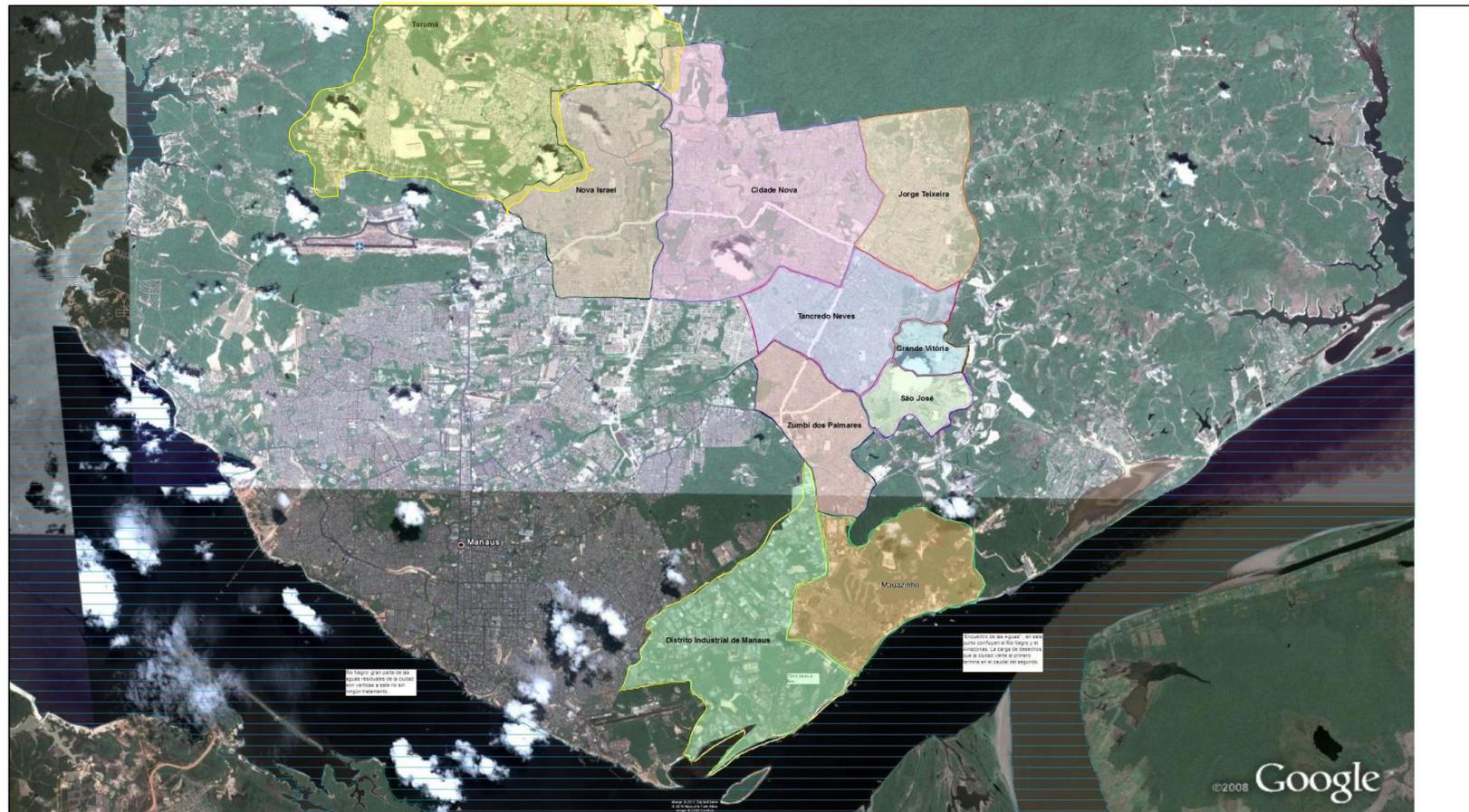
Este cálculo aproximado permite sostener la afirmación de que, entre 2003 y 2009, el desabastecimiento de agua en Manaus ha alcanzado a alrededor de 1/3 de la población.

Por lo demás, como puede deducirse por simple inspección de los datos de la tabla anterior, el porcentaje de cobertura de la red de alcantarillado resulta ser muy bajo: entre 2000 y 2009 apenas pasó de un 3% a un 8,1%.

Atendiendo al aspecto socioeconómico del desabastecimiento de agua, es importante resaltar que los barrios donde habitan las capas sociales más vulnerables y empobrecidas de la ciudad

son los mismos barrios que concentran la mayor parte de la población sin acceso a agua potable. De acuerdo al Mapa No. 7, estos se hallarían ubicados en las zonas Norte y Oriente. Asimismo, los barrios donde habitan las capas sociales con mayores ingresos económicos son aquellos que cuentan con suministro de agua a través de acueducto y, en algunos casos, acceso a la red de alcantarillado. Estos barrios se ubican en las zonas Sur, Centro y Occidente. Puede afirmarse entonces que, en Manaus, el *agua* se ha convertido en un factor de segregación socioeconómica, en la medida en que el acceso o carencia están directamente relacionados con el nivel de ingresos de las personas, y el barrio o zona de la ciudad donde habitan. En esta línea, el Mapa No. 8 muestra los barrios de Manaus con mayor '*pobreza hídrica*'; aquellos que concentran el grueso de la población sin acceso al suministro de agua o que recibe el servicio de manera precaria y por pocas horas al día.

Mapa No. 8. Barrios de Manaus con mayores problemas de desabastecimiento de agua



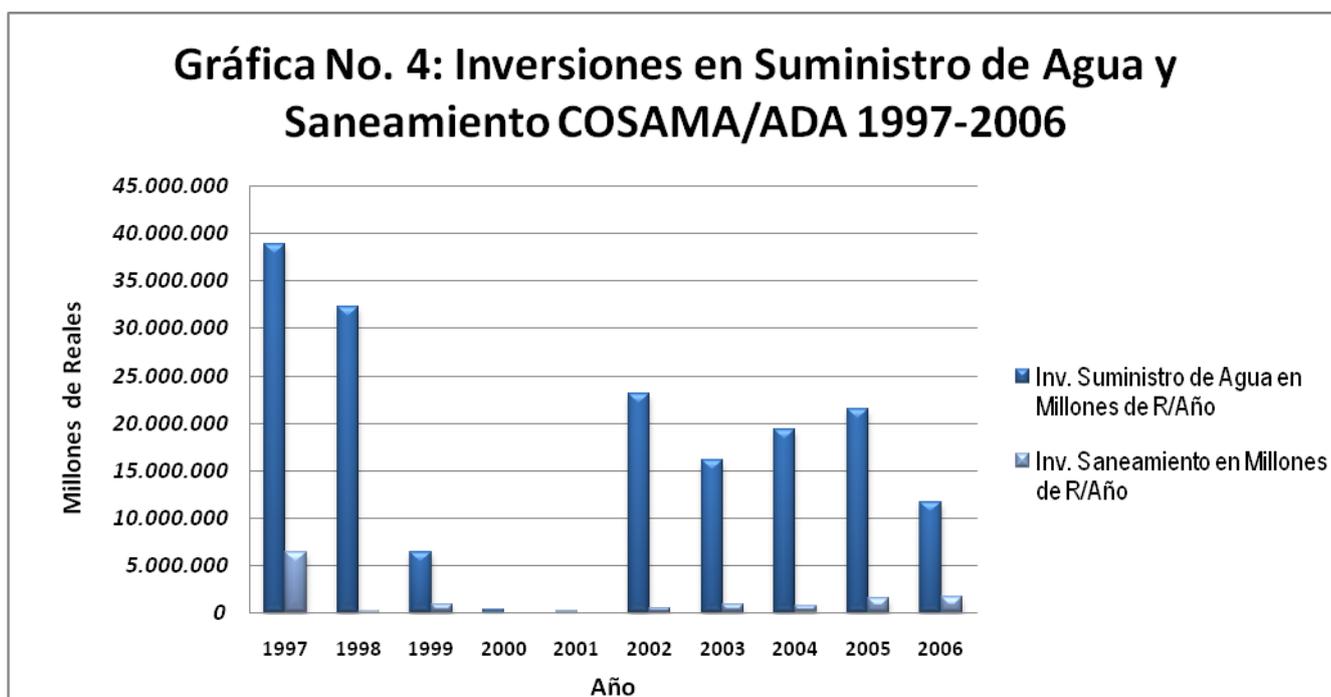
CONVENCIONES			
Barrios			
Jorge Teixeira	Distrito Industrial	Cidade Nova	Tarumã
São José	Tancredo Neves	Mauazinho	
Grande Vitória	Zumbi dos Palmares	Novo Israel	

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
GERMAN H. VILLA F

ZONAS CON DESABASTECIMIENTO DE
AGUA EN MANAOS

Ahora, la ausencia de cobertura en agua y saneamiento que padece una parte importante de la población de la ciudad debe considerarse conjuntamente con los niveles de inversión efectuados por la Concesionaria, para poder determinar si existe o no una conexión entre las limitaciones en el acceso a los servicios y los montos invertidos para su expansión.

Para tener una idea al respecto, hay que observar cómo se dio la evolución histórica de los montos de inversión de *Aguas del Amazonas* en comparación con los montos de inversión de la antigua COSAMA en sus últimos años de operaciones. A partir de esto se podrá sopesar si el nivel de inversión de la empresa privada con referencia a la inversión de la empresa pública resulta o no significativamente mejor. El período tomado en cuenta es el que va de 1997 a 2006; no se observan los años posteriores en razón de que en estos hubo un aumento importante en las inversiones debido a la participación del Estado y del Municipio en la financiación de los servicios. Obsérvese la gráfica No. 4.



Fuente: SNIS series históricas. Organizado por Germán Villa

Como puede observarse, los niveles de inversión en suministro de agua en los últimos años de servicio a cargo de la COSAMA (1997- 1998) son superiores a los efectuados en cualquier otro año de la prestación del servicio, al menos hasta 2006, por parte de la ADA. Si bien en el año de 1999 la inversión baja significativamente, en este año se efectúa la preparación de la empresa para la privatización. Puede suponerse que la desinversión representa, además de una forma de ahorro de los fondos públicos del Estado, una estrategia para mostrar los bajos

niveles de inversión en los servicios por parte de las compañías estatales, lo que representaría un argumento a favor de la privatización. En lo que respecta al servicio de saneamiento (alcantarillado, tratamiento de aguas servidas) es evidente que, dentro del período observado, nunca se realizó una inversión significativa. Con todo, la inversión de la COSAMA correspondiente a 1997 supera en mucho cualquier otra realizada en años posteriores hasta 2006.

Hablando en términos de inversión trienal, durante los tres últimos años de operaciones de la COSAMA en Manaus su inversión en suministro de agua fue de R\$ 77'574.952, y de R\$ 7'299.471 en saneamiento, mientras que la inversión de la empresa privada en sus tres primeros años de operación fue a penas de R\$ 39'655.154 en suministro de agua y de R\$ 493.000 en saneamiento.

Lógicamente, la reducción de los montos invertidos por parte de la empresa privada ha representado una igual reducción en la ampliación de los servicios. En un escenario de crecimiento demográfico constante de la ciudad (de 1'300.000 habitantes en 1997 a 1'680.000 en 2006), esa reducción en la cobertura acarrearía necesariamente una situación de desabastecimiento y ausencia de saneamiento para un porcentaje importante de la población de Manaus. Esto permite afirmar que la falta de inversión suficiente por parte de la ADA ha sido un factor promotor de la problemática social y ambiental del agua en la ciudad. El incumplimiento de las metas contractuales por parte de la empresa, el cual será verificado más adelante, permite corroborar esta afirmación.

Otro aspecto importante a observar dentro de la problemática, referido ahora a los habitantes de la ciudad que cuentan con acceso a la red de suministro, es el de las tarifas cobradas por los servicios.

2.4.2 Elevadas tarifas y cobros arbitrarios

El aspecto de los altos costos tarifarios es uno de los más significativos dentro de la problemática del agua en Manaus, y el que genera mayor discordia entre la población que cuenta con el suministro y la empresa *Aguas del Amazonas*. Desde el inicio de la concesión se ha venido incrementando incesantemente el valor de las tarifas de acueducto y alcantarillado, lo que ha traído consigo la incapacidad de pago por parte de muchos habitantes, a la par con un fuerte cuestionamiento social de la gestión de la empresa privada.

Históricamente, la Región Norte, a la que pertenece el Estado de Amazonas, y la Región Nordeste, son las que presentan los niveles de renta familiar más bajos de Brasil. Además de

esto, según el IBGE, el Estado de Amazonas tiene la segunda renta familiar más baja de la Región Norte, después del Estado de Tocantins. Este aspecto debe tenerse en cuenta en lo referente a la capacidad de pago de los habitantes de Manaus frente a los costos de las tarifas del servicio de agua y saneamiento. La Tabla No. 7 permite comparar la renta media familiar *per cápita* de la Región Norte, a la que pertenece el Estado de Amazonas, con la renta media familiar *per cápita* de las demás regiones de Brasil para el año 2008, según datos del IBGE.

Tabla No. 7. Renta media mensual familiar *per cápita* por regiones (Brasil)

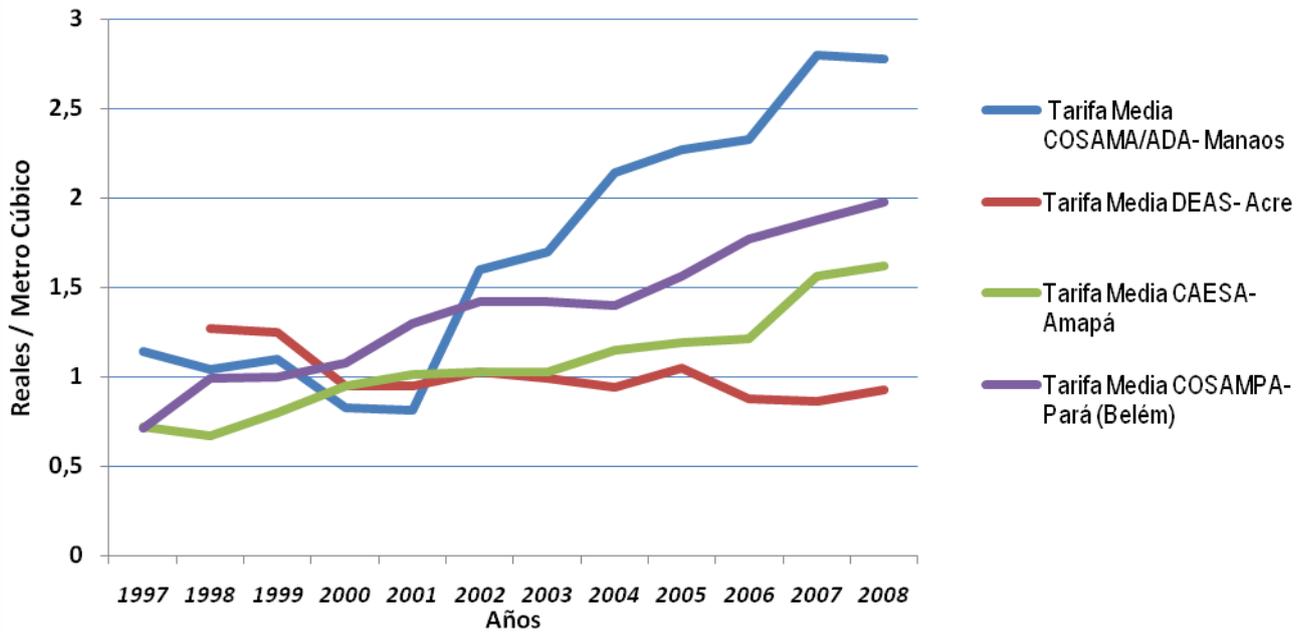
RENTA MEDIA MENSUAL FAMILIAR PER CÁPITA POR REGIONES	
Región	R\$/ mes
Norte	496,26
Nordeste	446,05
Sudeste	859,93
Sur	841,80
Centro- Oeste	852,45
Brasil	720,04

Fuente: IBGE Síntesis de Indicadores Sociales 2009. Organizado por Germán Villa
 Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/default.php>

La Tabla No. 7 permite constatar, además, que el ingreso familiar de la Región Norte (Amazonía brasileña) se encuentra muy por debajo del promedio nacional brasileño.

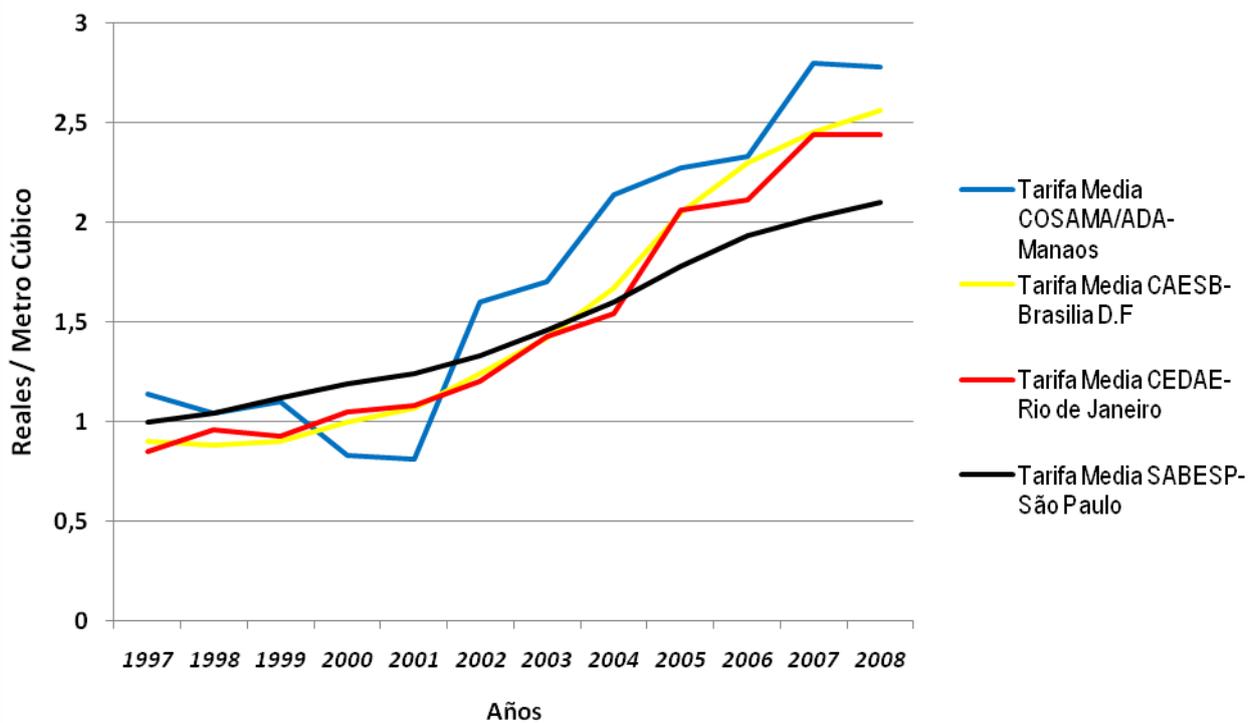
Ahora, según datos del SNIS, puede observarse una evolución de las tarifas entre 1997 y 2008, que permiten concluir que, de hecho, hubo un aumento considerable en el valor promedio del m³ de agua en Manaus, situando sus tarifas muy por encima de la tarifas aplicadas por las compañías estatales de agua y saneamiento en los Estados de la región amazónica e incluso por encima de las tarifas aplicadas en las principales ciudades del país. La Gráfica No. 5 compara el aumento de las tarifas aplicadas en Manaus (COSAMA/Aguas del Amazonas) con el aumento en las tarifas aplicadas por compañías estatales de agua y saneamiento en Estados como Acre, Amapá y Pará, en el período 1997-2008. Igualmente, la Gráfica No. 6 compara el aumento de la tarifas de Manaus con el correspondiente aumento en las principales ciudades del País: São Paulo, Río de Janeiro y Brasilia D.F.

Gráfica No. 5: Tarifas de Agua y Saneamiento Aplicadas en los Estados de la Región Amazónica; Evolución Comparada 1997- 2008



Fuente: SNIS series históricas. Organizado por Germán Villa

Grafica No. 6 Tarifas de Agua y Saneamiento Aplicadas en Manaus y en las Principales Ciudades de Brasil; Evolución Comparada 1997- 2008



Fuente: SNIS series históricas. Organizado por Germán Villa

Como muestra la Gráfica No. 5, antes de la privatización las tarifas de agua en Manaus se encontraban ligeramente por encima de las tarifas aplicadas en los estados de Amapá y Pará, y por debajo de las tarifas aplicadas en el Acre. Un año después de la privatización, entre 2001 y 2002, las tarifas pasarían a ser las más altas de la región con casi R\$ 0,80 de diferencia sobre la tarifa inmediatamente siguiente (COSANPA-Pará).

La Gráfica No. 6 permite verificar que entre 2001 y 2002, un año después de la privatización, las tarifas de agua y saneamiento aplicadas en Manaus, pasaron a ser más altas que las tarifas aplicadas en las principales ciudades de Brasil. Para 2008, la tarifa media aplicada en Manaus era de R\$ 2,78/ m³, mientras que en el D.F. era de R\$ 2,56/m³, en Río de Janeiro de R\$ 2,44/ m³ y en São Paulo de R\$ 2,10/ m³.

Teniendo en cuenta el nivel de ingreso medio de los habitantes de Manaus y de la región amazónica, bien puede pensarse que estas tarifas representan un porcentaje considerable dentro de los presupuestos familiares de la ciudadanía y, en el caso de las familias con muy escasos recursos, resultan prohibitivas y excluyentes; muchos habitantes de la ciudad, aun contando con el sistema de suministro, prefieren darse a la búsqueda del agua de los pozos artesianos de la ciudad, agua que en muchos casos no se encuentra en condiciones de potabilidad. De hecho, en barrios como Nova Floresta periódicamente se establece el pacto entre sus habitantes de no pago de las elevadas tarifas sobre la base de considerar el servicio muy deficiente en términos de la calidad del agua y de la discontinuidad del suministro.

Por otro lado, existen numerosos casos de cobros arbitrarios en la ciudad. Existen domicilios que reciben ocasionalmente cobros de \$400 reales al mes¹⁰⁰, valor correspondiente a un consumo de 143,8 m³ a 2008, y de \$500 reales al mes¹⁰¹, valor correspondiente a 179,8 m³ para el mismo año. Aunque más allá de estos datos no hay instrumentos de medición precisa que puedan llevar a concluir con estricto rigor que se trata de una aplicación verdaderamente arbitraria de los cobros, es un hecho que la prestación del servicio intermitente, la reducida capacidad de almacenamiento de las cisternas y tanques domiciliarios, la cual oscila entre los 200 y 1000 litros de agua, y el uso predominantemente doméstico del agua, inducen a pensar que, efectivamente 143 ó 179 m³ de agua, constituyen volúmenes demasiado elevados a la hora de hacer una estimación del consumo de agua de una vivienda común y en una ciudad como Manaus.

¹⁰⁰ Alrededor de \$430.000 colombianos.

¹⁰¹ Alrededor de \$535.000 colombianos.

Según datos del SNIS, el consumo promedio por habitante en la ciudad es de 129,80 litros diarios (2008), lo que representa un consumo mensual de 4,02 m³. Para alcanzar un volumen, dígame, de 143 m³, una familia tendría que acoger a 10 personas y cada una tendría que al menos triplicar el consumo promedio por habitante de la ciudad. Este cuadro no parece muy verosímil.

Añádase a esto que el sistema de atención de quejas y reclamos de la empresa representa, en sí mismo, otro motivo de conflicto, pues el tiempo de solución de quejas y reclamos, que la empresa estableció en 14 horas, no se cumple ni cercanamente: sólo mediante plantones, manifestaciones o denuncias en los medios de comunicación los habitantes logran que la empresa asuma la solución de los problemas manifestados.

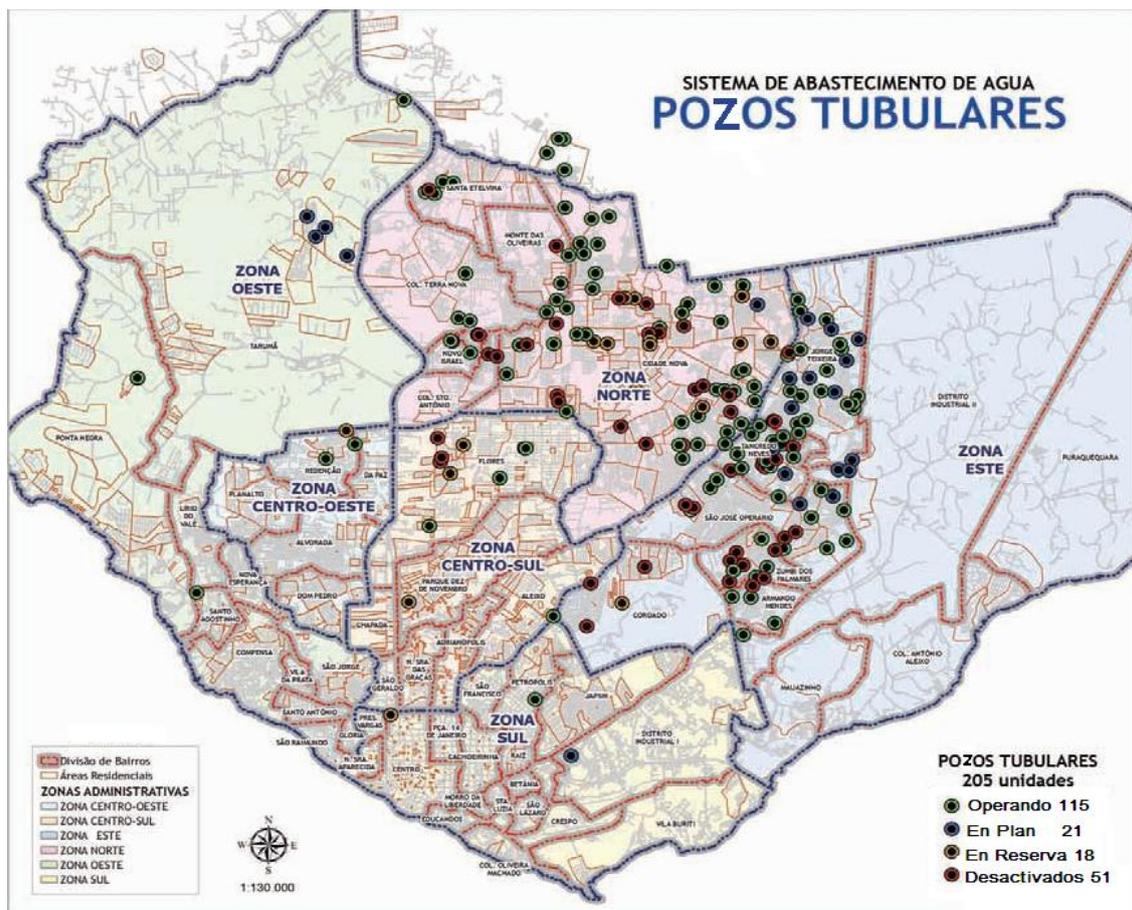
Ahora, el desabastecimiento de agua, la carencia crónica en saneamiento, los altos costos de las tarifas y la discontinuidad en la prestación del servicio, todas estas situaciones que se han presentado o agravado a partir de la privatización, han venido generando un complejo problema relacionado con la contaminación-consumo de las aguas subterráneas de la ciudad.

2.4.3 Un complejo problema socioambiental

Por cuanto el agua debe conseguirse de una u otra forma, los habitantes de la ciudad han recurrido a diferentes alternativas para abastecerse. La alternativa más común es la extracción de agua subterránea de los mantos freáticos de la ciudad que hacen parte del gran sistema acuífero *Alter do Chão* a través de pozos. Algunos de estos fueron perforados por la COSAMA en décadas anteriores, con el fin de paliar las carencias de agua en diferentes zonas de la ciudad, especialmente en las zonas Norte y Oriente. Otros son perforados por comunidades barriales o grupos de familias que se ponen de acuerdo y reúnen recursos para adecuar un pozo de uso común. También están los pozos artificiales construidos en escuelas y centros de salud. Estos pozos tienen una profundidad que oscila entre los 80 y los 1000 mts.

Según las cifras expuestas anteriormente, alrededor de 1/3 de la población total de Manaus no cuenta con suministro de agua o lo recibe en condiciones muy precarias en términos de continuidad; esta es la cantidad de población que debe recurrir a la alternativa del agua subterránea. Para tener una idea de la cantidad, distribución y estado de los pozos tubulares o artesianos de la ciudad, obsérvese el siguiente mapa (Mapa No. 9).

Mapa No. 9. Número, distribución y estado de los pozos tubulares en Manaos



Tomado de: Informe de Actividades ARSAM 2008.

Disponible en: http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/arsam_relatorio_atividades.pdf

Ahora, históricamente la ciudad ha padecido una falta de inversión en saneamiento, agudizada con la privatización, tal que al año 2008, de los 1'700.000 habitantes que tenía la ciudad, menos de 150.000 contaban con servicio de alcantarillado; y mientras el volumen de agua suministrado a través de la red de acueducto fue de 197.955,83 m³ en el año, sólo 16.449 m³ de las aguas servidas fueron tratadas. Esto, teniendo en cuenta que, para 2008, el sistema de saneamiento se encontraba en mejores condiciones que en los primeros tres años de operación de la ADA, periodo en el que el monto de la inversión no alcanzó el medio millón de reales. De acuerdo a esto, la gran mayoría de las aguas servidas de la ciudad son recolectadas por medio de fosas sépticas o conducidas a través de canales rudimentarios de drenaje hacia los caños y riachuelos¹⁰² que circundan la ciudad y al mismo Río Negro, enorme afluente del Amazonas, del que la ADA toma el agua para tratamiento y distribución a la ciudad en las ETA de Ponta do Ismael y de Mauzinho.

¹⁰² Se ha tomado esta como traducción de *Igarapés*.

Por el sistema de filtraciones naturales del subsuelo de la ciudad, las aguas residuales superficiales y las aguas depositadas en las fosas sépticas llegan a entrar en contacto con las aguas subterráneas de los mantos freáticos. Este fenómeno se ve potenciado en épocas de lluvia, ya que el agua de la escorrentía contribuye al transporte de sustancias a través de los depósitos y cuerpos de agua. La consecuencia de esto es la contaminación de las aguas de los pozos ‘tubulares’ o artesianos y de los pozos rasos (‘cacimbas’ o ‘caipiras’) que son extraídas para el consumo humano.

Es así que por lo menos 1/3 de la población de Manaus consume agua con significativos niveles de contaminación y que no cuenta con ninguna clase de tratamiento ni control de laboratorio, encontrándose en situación de vulnerabilidad ante la posibilidad de contraer enfermedades vehiculadas por el agua. Aun cuando no ha podido medirse con exactitud el impacto de la privatización en este sentido, huelga decir que desde 2000 han venido proliferando en las áreas más afectadas por el desabastecimiento los casos de gastroenteritis, malaria y dengue. De hecho, en 2005 se produjo gran preocupación por los altos índices de mortalidad infantil y de casos de cáncer entre la población del barrio Novo Israel, en el que las precarias condiciones de vida y escasez de recursos económicos abocan a la población al consumo de agua de los pozos como única opción¹⁰³.

Junto al problema de la contaminación del agua subterránea debe sumarse el problema de las *condiciones espacio-temporales* de su acceso. Pueden contarse por miles los habitantes de Manaus que amanecen haciendo fila en los diferentes pozos para poder conseguir el agua que, una vez recolectada, deben transportar en condiciones dispendiosas hasta los domicilios o lugares donde será usada. El costo social de esto es muy alto, ya que el tiempo empleado en las actividades de recolección de agua es tiempo que debe ser restado a sus diferentes actividades productivas, de formación educativa, de atención y cuidado del entorno doméstico, etc. Asimismo, los largos recorridos que deben realizar algunas personas para llevar el agua hasta sus viviendas se han convertido en un factor de deterioro de la salud de la población, especialmente en el caso de las mujeres, en la medida en que han propiciado el surgimiento de dolencias relacionadas con los sistemas óseo y muscular¹⁰⁴. Estas enfermedades deben sumarse a las vehiculadas por el agua, para tener una visión más completa del cuadro de morbilidad asociado a lo que se ha llamado aquí *escasez artificial* promovida por la privatización.

¹⁰³ Fuente: <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=75296>

¹⁰⁴ Castro, Edna. *Grupo Suez em Manaus, Privatização dos serviços de Água e Impactos sobre as Mulheres*. En: *A Privatização da Água na Cidade de Manaus e os Impactos sobre as Mulheres*. Instituto Equit. Rio de Janeiro 2006. P. 46

Valga decir que este tema no es, ni mucho menos, un tema de segundo orden, pues es en el aspecto de las *enfermedades* relacionadas con la escasez de agua potable, conjuntamente con el aspecto de las condiciones espacio-temporales del acceso al agua, que pueden verificarse las implicaciones que tiene sobre la vida de las personas la gestión del agua como bien económico: estas situaciones podrían evitarse si el agente encargado de la gestión del agua no buscara minimizar costos en la ampliación de la red de suministro de agua y del sistema de saneamiento de la ciudad.

Con todo, este cuadro ha sido funcional a los intereses económicos de la empresa privada, a la par que ha servido para promover intereses políticos y electorales de diversas figuras y partidos: frente a la *carencia* persistente de agua y saneamiento ha surgido la *promesa* de llevar los servicios a todos los habitantes de la ciudad como pilar fundamental del discurso de coyuntura electoral de muchos candidatos a la Alcaldía, a la Cámara Municipal e incluso a la Gobernación del Estado. Sin embargo, la *solución* implementada por las autoridades políticas ha sido la de garantizar la continuidad de la concesión privada. En este sentido, la minimización de costos en la ampliación de los servicios puede verse, no sólo como parte de una estrategia de maximización de beneficios, sino como elemento clave de una *administración calculada de la escasez* con fines tanto económicos como políticos. He ahí el modo como se ejerce el *poder sobre la vida* en función de intereses particulares.

Otra cuestión que debe ser tomada en cuenta es que no sólo los habitantes de los barrios pobres extraen agua del manto freático para el cubrimiento de sus necesidades básicas a través de pozos artesianos; muchas industrias, centros comerciales, hospitales y conjuntos habitacionales están empleando sistemas de extracción de este tipo como estrategia para eludir las tarifas aplicadas por la concesionaria.

Debe remarcarse que, al igual que antes de la privatización de la COSAMA no existía en el Estado de Amazonas un marco regulatorio específico para la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento, no existe aún en la región amazónica brasileña un marco regulatorio que permita orientar la gestión de las aguas subterráneas. De tal suerte, los vacíos jurídicos en la definición y clasificación de los mantos freáticos del municipio de Manaus hacen muy difícil el control institucional de estas reservas hídricas de cara a las diferentes formas de uso que se hace de ellas y frente a su progresiva contaminación.

2.5 Los argumentos de Aguas del Amazonas

La problemática en cuestión desembocó, hacia finales de 2004 y comienzos de 2005, en una ‘crisis del agua’ en Manaus. La ciudadanía responsabilizó principalmente a *Aguas del Amazonas* de la crisis, aun cuando el Gobierno del Estado y la Alcaldía Municipal también recibieron un serio cuestionamiento. De cara a las diferentes críticas y acciones adelantadas desde diversos sectores (de entre las que sobresale la conformación, en la Cámara Municipal de Manaus, de una Comisión Parlamentaria de Investigación [CPI] en 2005), la ADA formuló una serie de argumentos por los que buscaba transferir la responsabilidad a la Gobernación del Amazonas.

La empresa alegó que no tenía una idea lo suficientemente clara y detallada del objeto adquirido; no sabía con certeza en qué condiciones se encontraba la infraestructura de la COSAMA, en razón de que la Gobernación del Estado no le proporcionó toda la información pertinente. El Estado, según la Concesionaria, le entregó una empresa en condiciones precarias, cuya infraestructura no permitía la prestación adecuada de los servicios, ocultándole, por demás, la realidad al respecto.

De acuerdo al Informe de la Comisión Especial del Agua de la Cámara Municipal de Manaus (2010)¹⁰⁵ existió un acervo de información importante sobre la COSAMA reunido a partir de los estudios de firmas consultoras contratadas por el Estado para efectuar la valoración de la empresa previamente a su privatización. Esta información fue entregada a los técnicos de Suez para que efectuaran los análisis correspondientes. Con todo, el Edital 02/2000 que abrió el proceso de concurrencia y fijaba los términos para el otorgamiento de la concesión contempla que:

*“La información contenida en el prospecto de venta o en cualquier otro documento (tiene un carácter) meramente complementario, cabiendo a los participantes interesados en el proceso efectuar sus propias investigaciones, análisis y valoraciones, (así como) solicitar la información adicional que fuese necesaria”*¹⁰⁶.

Sobre esta base, el argumento de la Concesionaria del ocultamiento de información por parte del Estado parece perder fundamento, ya que no sólo existió un acervo informativo que fue

¹⁰⁵ Disponible en:

http://www.wilkerbarreto.com.br/upload/documentos/relat%C3%B3rio_preliminar_da_comiss%C3%A3o_22.12.10.pdf

¹⁰⁶ *Ibidem* (los paréntesis son míos)

proporcionado a Suez, sino que los términos del proceso de concurrencia estipulaban la *complementariedad* de esta clase de información.

Más allá del ocultamiento o no de información sobre las condiciones de la infraestructura de la COSAMA, bien cabe preguntar cómo es posible que la corporación líder a nivel mundial en el sector de los servicios de agua y saneamiento (lo que supone altos niveles de experticia en sus cuadros técnicos) pase por alto o esté 'desinformada' respecto a las condiciones reales en que se encuentra la infraestructura de un sistema de abastecimiento de agua.

De acuerdo a Frank Lima, quien fuera presidente de la COSAMA en la época de su privatización, Suez envió en 1999 a treinta especialistas a Manaus con el fin de realizar una valoración pormenorizada de la empresa, para consolidar un acervo informativo que permitiera establecer el grado de viabilidad del contrato¹⁰⁷. De acuerdo a esto, es cierto que el grupo francés tuvo conocimiento por anticipado de la situación de la *Manaos Saneamiento* (COSAMA).

En esta línea puede preguntarse: ¿por qué Suez aceptó firmar un contrato que contemplaba explícitamente el cumplimiento de metas periódicas, si la empresa a adquirir se encontraba en unas condiciones operativas deplorables, lo que dificultaba la consecución de dichas metas?; ¿porqué la corporación no interpelló *desde un comienzo* al Municipio como Poder Concedente para efectuar una revisión y reformulación del contrato, dadas las condiciones de la infraestructura a adquirir? Estas preguntas son relevantes en el caso de que la *función objetivo* de la concesionaria fuese el cumplimiento de las metas contractuales; no obstante, la escasa inversión inicial efectuada por la ADA en infraestructura parece dar a entender que el cumplimiento de las metas contractuales no era su objetivo primordial, y que los problemas de la infraestructura eran vistos como una cuestión secundaria. De allí que el contrato se hubiese celebrado de todos modos, y en los términos inicialmente establecidos. Además, debe tenerse en cuenta que Suez adquirió la concesión por el precio de R\$ 193 millones, muy por debajo de su valor contable, R\$ 486 millones; podría pensarse que las condiciones de deterioro de la infraestructura a adquirir se daban ya por descontadas en la negociación.

Estos aspectos son de primer orden en el caso de que el cumplimiento de las metas contractuales fuera la *función objetivo* de la Concesionaria.

¹⁰⁷ Castro, Edna. *Grupo Suez em Manaus, Privatização dos serviços de Água e Impactos sobre as Mulheres*. En: *A Privatização da Água na Cidade de Manaus e os Impactos sobre as Mulheres*. Instituto Equit. Rio de Janeiro 2006. P. 64

Ahora, buena parte de la infraestructura de la COSAMA se encontraba, efectivamente, en condiciones de deterioro, de acuerdo a lo consignado en el citado Informe de la Cámara Municipal. Esta es la razón, según los directivos de la ADA, de que la empresa tuviera que hacer inversiones que no estaban previstas, así como anticipar algunas ya previstas, en la reparación de aductoras (tubos madre) y en reformas urgentes a las estaciones de recolección y tratamiento.

Sin embargo, los montos invertidos por la Concesionaria en los primeros años de operaciones, no sólo fueron bajos en comparación con los efectuados por la Compañía Estatal en sus últimos años de operación, sino que provenían de préstamos con entidades bancarias, especialmente con el BNDES; recuérdese que en 2003 la ADA consiguió un préstamo del BNDES por R\$65,7 millones. El recurso al endeudamiento fue el resultado de una falta de capitalización inicial por parte de Suez, del que la ADA era subsidiaria.

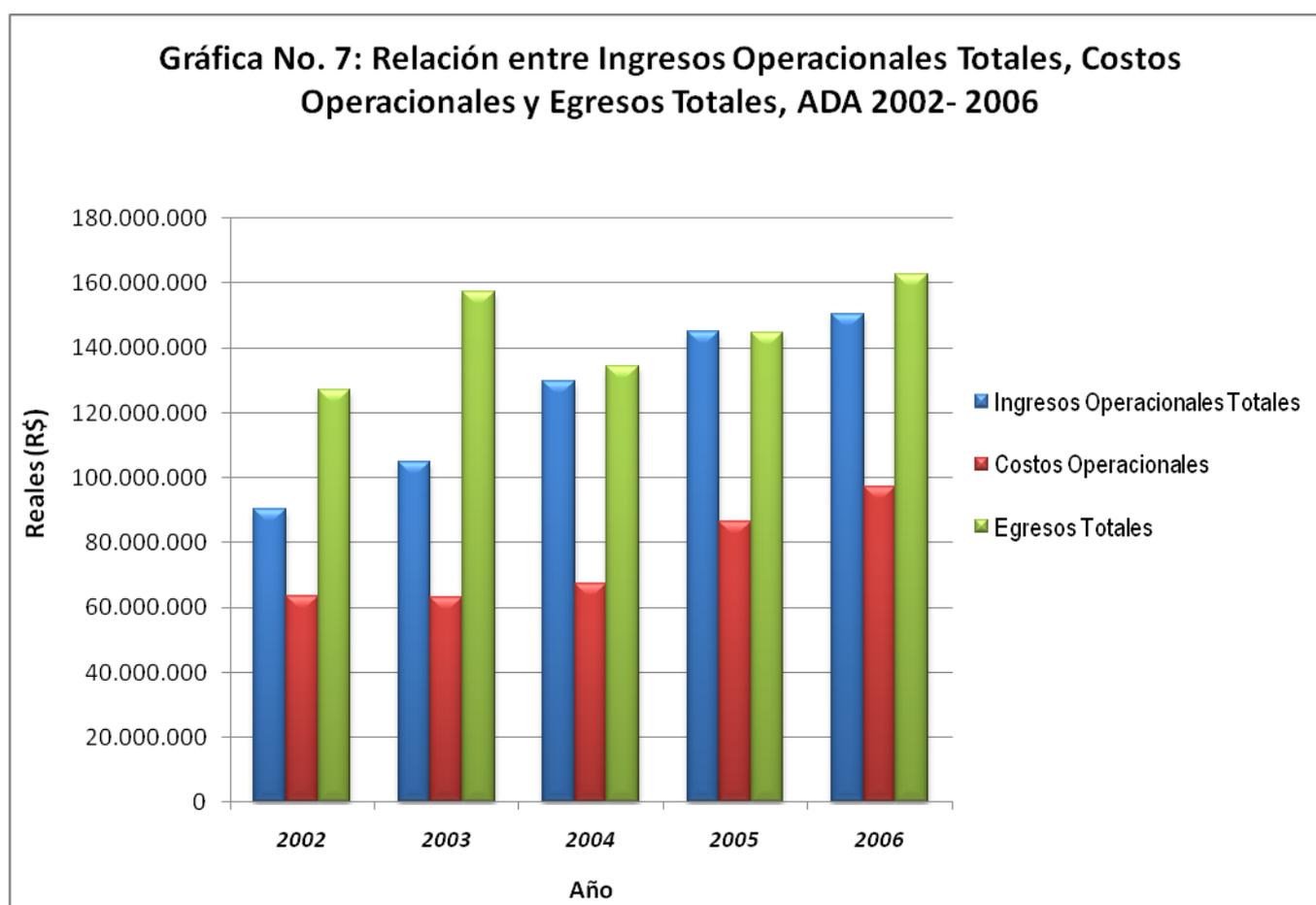
El testimonio de Eduardo de Almeida Vaz, quien fuera director administrativo y financiero de la Concesionaria de 2001 a comienzos de 2004, confirma la idea de que la concesión no fue capitalizada desde el inicio de sus operaciones: él sostiene que, dado que no hubo una inversión inicial de Suez en la concesión, como tampoco de los accionistas, fue necesario el endeudamiento de la empresa con el BNDES y con otras instituciones financieras, con el fin de poder realizar las inversiones requeridas para su funcionamiento¹⁰⁸.

La concesionaria alegó en su momento que las inversiones imprevistas y anticipadas en recuperación de infraestructura le habían representado un perjuicio acumulado a 2004 de R\$ 160 millones, a raíz de lo cual se encontraba en situación de desequilibrio económico-financiero. Según la Cláusula 8ª, Numeral 8.1 del Contrato de Concesión, "*Constituye condición fundamental del régimen jurídico de la Concesión el equilibrio económico y financiero de este Contrato*"¹⁰⁹. Este equilibrio se refiere, en términos generales, al balance entre ingresos y egresos totales de la empresa en un determinado período de tiempo. De allí, un balance negativo se convierte en parámetro de justificación de una empresa ante el posible incumplimiento de metas contractuales, por encontrarse en condiciones económicas y operativas adversas para su consecución.

¹⁰⁸ *Op. Cit.* P. 65

¹⁰⁹ Disponible en: <http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/SANEAMENTO%20-%20Contrato%20de%20Concess%C3%A3o%20de%20Presta%C3%A7ao%20de%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos%20de%20Abastecimento%20de%20C3%81gua%20e%20de%20Esgotamento%20Sanitario%20de%20Manaus..pdf>

Con el fin de esclarecer en la medida de lo posible lo referente al argumento de desequilibrio económico-financiero erigido por la Concesionaria, obsérvense algunos datos proporcionados por el SNIS relativos a los balances financieros de la empresa. La Gráfica No. 7 muestra, para el periodo 2002-2006, la relación entre los ingresos totales de la empresa por concepto de prestación de los servicios (Ingresos Operacionales Totales), los costos de la prestación de los servicios (Costos Operacionales) y los Egresos Totales, que corresponden la sumatoria de los Costos Operacionales y los montos destinados a la amortización de deuda y otras transacciones financieras (pago de préstamos financieros, transacciones con otras empresas). Estos últimos se ven representados en la Gráfica por la *diferencia* entre los Egresos Totales y los Costos Operacionales.



Fuente: SNIS series históricas. Organizado por Germán Villa

Lo primero que permite deducir la gráfica es que, efectivamente, si hubo desequilibrio económico-financiero de la concesión entre 2002 y 2004, lo que se evidencia por la superioridad de los Egresos Totales con respecto a los Ingresos Operacionales Totales. No

obstante, el valor de los Costos Operacionales se mantiene siempre muy por debajo del valor de los Ingresos Operacionales, lo que quiere decir que el desequilibrio económico-financiero se presenta por el nivel de los montos destinados a la amortización de deuda y otras transacciones. En el supuesto de que tales montos fueran mucho menores, o de que simplemente no hubiera endeudamiento, el equilibrio se mantendría por el margen de diferencia entre Ingresos y Costos Operacionales. De acuerdo a lo que muestra la Gráfica, el equilibrio se recuperó en 2005, no obstante la ADA mantuvo el argumento para conseguir la revisión y reestructuración del Contrato de Concesión, cosa que efectivamente logró. Para 2006, vuelve a presentarse un aumento en los montos destinados a la deuda y otras transacciones, por lo cual se retoma la tendencia al desequilibrio.

Ahora, en el periodo 2002-2006 (y de hecho, en los años posteriores, hasta el presente) los Ingresos Operacionales Totales de la Concesionaria experimentaron un crecimiento constante, lo que puede ser explicado por el aumento progresivo en las tarifas de los servicios (tarifas que se encuentran entre las más elevadas de Brasil). Estos Ingresos Operacionales alcanzaron, año a año, un valor suficiente como para haber podido mantener el equilibrio económico-financiero de la Concesionaria, aun en el caso de sumar los montos de inversión en agua y saneamiento a los Costos Operacionales, tal como lo muestra la siguiente gráfica (Gráfica No. 8).



Fuente: SNIS series históricas

Esta información refuerza la prueba de que el desequilibrio económico-financiero de la Concesionaria no surgió de un balance negativo en las transacciones asociadas a la prestación de los servicios, sino de su nivel de endeudamiento, reflejado en los montos destinados al pago de préstamos financieros y a transacciones con otras empresas.

Pero además, si se tiene en cuenta que no hay una proporcionalidad entre los valores destinados al pago de deuda, que oscilaron entre los R\$ 60-90 millones anuales en el período 2002- 2006, y los valores invertidos en los servicios, que oscilaron entre los R\$ 14- 24 millones anuales en el mismo periodo, bien podría cuestionarse a la empresa por la razón de ser de su elevado endeudamiento, más aun cuando la prestación de los servicios ha mostrado, hasta el presente, claras deficiencias en términos de cobertura y calidad.

Con todo, más allá de las explicaciones que la empresa pudiera dar al respecto, lo crucial aquí es que el elevado nivel de endeudamiento le permitió a la empresa mostrar un balance negativo en sus operaciones y, por lo tanto, tener un sustento para justificar su desequilibrio económico-financiero ante las autoridades locales y ante la ciudadanía.

Así pues, el argumento del desequilibrio económico-financiero le permitió a *Aguas del Amazonas* eximirse *formalmente* de responsabilidad ante el incumplimiento de las metas contractuales y, lo más importante, viabilizar la revisión y reestructuración del Contrato de Concesión con el Municipio de Manaus. A seguir se examinarán estas dos cuestiones.

Pese a declarar el desequilibrio económico-financiero, la ADA sostuvo haber cumplido las metas contractuales estipuladas para 2006 en cobertura del suministro de agua, alcanzando para ese año el 98,6%; la meta contractual era del 95%¹¹⁰. Sin embargo, los cálculos de la ARSAM apuntaban una cobertura del 83, 77%, lo que significaba que la meta no había sido alcanzada. La diferencia en los porcentajes se debió a que la Concesionaria incluyó ese año en sus registros comerciales las ‘economías’ (predios, domicilios) no facturadas, que se abastecían del agua de pozos o que recurrían a otra fuente de suministro, valiéndose del criterio de *disponibilidad de la red* de abastecimiento, independientemente de que los predios tuvieran o no conexión efectiva a la misma. Dicho criterio no se encontraba estipulado en el Contrato de Concesión, con todo fue evocado por la empresa para afirmar el cumplimiento de la meta establecida. Por su parte la ARSAM mantuvo oficialmente la posición del incumplimiento de la meta.

¹¹⁰ Informe de Actividades de la ARSAM (2008). Disponible en: http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/arsam_relatorio_atividades.pdf

En lo que se refiere a la cobertura en alcantarillado, la meta contractual del 31% no fue alcanzada, lo que fue reconocido por la Concesionaria y ratificado por la ARSAM. Con todo, hubo nuevamente divergencia en los cálculos respectivos ya que, mientras los cálculos de la Agencia Reguladora apuntaban a un 7,18%, la ADA, recurriendo al criterio de *disponibilidad de la red* de alcantarillado, afirmó haber alcanzado un 11,13% de cobertura¹¹¹.

Cabe resaltar que, de acuerdo a los cálculos de la ARSAM, los porcentajes de cobertura alcanzados por la empresa en agua y saneamiento para 2006, esto es, 83, 77% y 7,18% respectivamente, no alcanzan los porcentajes de las metas contractuales *inmediatas*, esto es, las fijadas para el mismo año de inicio de la concesión (2000), que eran 91% para el suministro de agua y 11% para alcantarillado. Por lo demás, el Contrato de Concesión no estipulaba metas contractuales anuales o intermedias para el período 2000-2006, lo que dificultó en gran medida el seguimiento de la actuación de la concesión por parte de la ARSAM, de la Cámara Municipal de la ciudad y de la sociedad en general.

En marzo de 2005 *Aguas del Amazonas* planteó un requerimiento de revisión del Contrato de Concesión¹¹² al Municipio de Manaus, en el que proponía una serie de modificaciones al contrato original, encaminadas al restablecimiento de su equilibrio económico-financiero. Las principales causas aducidas por la empresa para el desequilibrio eran principalmente: perjuicio acumulado a 2004 por R\$ 160 millones, R\$ 90 millones adeudados a 2005 por insolvencia de los clientes, 30% de los predios practicaba algún tipo de fraude como alteración de hidrómetros (contadores de agua) o conexión irregular ('gatos') a la red, sólo 40% de las facturas eran pagadas en el vencimiento y 18% de ellas nunca eran pagadas. Asimismo, también se aduce que muchos establecimientos comerciales e industriales, instituciones educativas y de la salud, y grandes conjuntos residenciales se abastecían de agua recurriendo a los pozos artesianos, lo que representaba una pérdida para la empresa de R\$ 80 millones anuales.

El Requerimiento planteado por la ADA proponía las siguientes modificaciones al contrato inicial:

- La distinción en el perímetro urbano de la ciudad entre un Área Consolidada (zonas Centro y Occidente) y un Área no Regularizada (zonas Norte y Oriente). La primera

¹¹¹ Informe de Actividades de la ARSAM (2007). Disponible en: http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/arsam_relatorio_2008.pdf

¹¹² Disponible en: http://www.google.com.co/search?as_q=&hl=es&num=10&btnG=Buscar+con+Google&as_epq=Requerimento+da+Revisao+Peri%C3%B3dica+Quinquenal+do+Contrato+de+Concessao&as_oq=&as_eq=&lr=lang_pt&cr=&as_ft=i&as_filetype=&as_qdr=all&as_occt=any&as_dt=i&as_sitesearch=&as_rights=&safe=images.

constituiría el área de prestación regular de los servicios, mientras la segunda se asumiría como el área de expansión y prestación irregular de los servicios.

- Establecimiento de nuevas metas de cobertura del suministro de agua diferenciadas para cada Área (Área Consolidada y Área no Regularizada).
- Establecimiento de nuevas metas de cobertura de alcantarillado, de acuerdo a períodos quinquenales.
- Institución de asociaciones con el poder público (Asociaciones Público-Privadas –PPP) con el objetivo de realizar las inversiones necesarias para la expansión y regularización de los servicios de abastecimiento de agua en el Área no Regularizada y para la expansión de la red de alcantarillado.
- Reglamentar y aplicar la legislación pertinente al servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado para toda el área urbana. Con ello, los pozos particulares pasarían a ser fiscalizados de acuerdo a la normatividad vigente del Ministerio de Salud y la Concesionaria a su vez podría competir comercialmente en igualdad de condiciones.
- Implantación de un nuevo régimen tarifario y de una tarifa social subsidiada para aproximadamente 50.000 familias.
- Participación y subvención del poder público en la solución de los problemas relacionados con invasiones, insolvencia de la población con baja renta y fraudes relativos al consumo.
- Establecer metas de cinco años manteniendo el mismo plazo del Contrato de Concesión (30 años).

Un examen general de estas propuestas permite observar que las mismas se encaminan a generar unas condiciones más propicias para la obtención de lucro por parte de la Concesionaria:

Por un lado, se busca el compromiso del Municipio y del Estado en las inversiones para la ampliación de los servicios y para ayudar a resolver el problema de insolvencia de amplias capas de la población de la ciudad; se contempla una *tarifa social*, pero subvencionada con fondos públicos y no por parte de la Concesionaria.

Por otro lado, se propone la implantación de un nuevo régimen tarifario y de la división de la ciudad en dos Áreas, para las cuales habría metas diferenciadas, lo que le permitiría a la empresa eximirse de buena parte del compromiso de realizar inversiones para llevar el servicio a las zonas Norte y Oriente (buscando comprometer, por demás, al Municipio y al Estado en ello) por constituir el Área no Regularizada de la ciudad. Mientras se enfocaría en la gestión del Área Consolidada, redireccionando sus inversiones hacia las zonas Sur, Centro y Centro-Occidente, donde se encuentran las capas sociales de la ciudad con mayor capacidad de pago.

Igualmente, la propuesta de homogenización de la reglamentación del servicio de agua para toda la ciudad, esto es, incluir dentro de esta a los pozos tubulares o artesianos, representa un movimiento estratégico hacia la gestión económica y el cobro por el acceso al agua de las fuentes subterráneas; al propugnar por una competencia en igualdad de condiciones, lo que buscaría la empresa sería acceder a la gestión de los pozos y obtener ingresos por el uso ciudadano de sus aguas. Este punto resulta bastante delicado pues, de acuerdo a lo dicho un poco más arriba, *Agua del Amazonas* estaría contabilizando como pérdidas los ingresos que deja de recibir por arte de los predios que consumen agua de los pozos (R\$ 80 millones), a partir de lo cual busca su incorporación a la reglamentación vigente para el servicio de agua en la ciudad. Al reclamar la regularización de los pozos de la ciudad, perforados en su gran mayoría en tiempos de la COSAMA, la Concesionaria reclamaría el derecho de remuneración sobre las fuentes subterráneas que son, por supuesto, fuentes naturales ajenas a la red de infraestructura de tratamiento y suministro. No obstante, el Contrato de Concesión daría cabida a esta reclamación ya que, según la Clausula 5ª, *De los bienes que integran la Concesión*, Numeral 5.4.1, los Pozos están incluidos como formas de captación dentro del sistema público de agua y saneamiento sobre el que la Concesionaria tendría derecho de uso y remuneración.

En el marco de la celebración, en septiembre de 2005, de una Audiencia Pública en la Cámara Municipal de Manaus, el presidente de la ADA en aquel entonces, Fernando Paraguassu, defendió las propuestas de modificación del Contrato consignadas en el Requerimiento, resaltando la importancia de conformar Asociaciones Público-Privadas para garantizar la expansión y consolidación de los servicios. Esto se lograría, básicamente, mediante la inversión a corto plazo de R\$ 270 millones provenientes de fondos públicos del Municipio y/o del Estado. Frente a esta propuesta un análisis simple permitiría clarificar que, habiendo pagado Suez R\$ 193 millones para acceder a la concesión, una inversión de R\$ 270 millones con fondos públicos conllevaría un saldo global ampliamente favorable para la corporación privada.

También en lo referente a la propuesta de la *Tarifa Social* para los usuarios con baja renta y poca capacidad de pago, Sandro Stroiek, director de Planeación de la ADA, defendió la necesidad de creación de esta tarifa, pero a través de subsidios municipales o estatales, de aportes del sector comercial e industrial o de recargos tarifarios a los ciudadanos con renta privilegiada; en ningún caso la carga del subsidio a la *Tarifa Social* debía recaer sobre la Concesionaria.

El Requerimiento de revisión contractual presentado por *Aguas del Amazonas* a la Alcaldía Municipal se convirtió en la base para llevar a cabo, efectivamente, la reestructuración del Contrato de Concesión. La decisión de reestructurar el contrato, pese a la recomendación expresa de la CPI de la Cámara Municipal de Manaus de efectuar su ruptura (como se verá más adelante), fue sustentada, por parte de la Alcaldía del Municipio y de la Gobernación del Estado, en su incapacidad administrativa y financiera para retomar la gestión del agua y saneamiento. De tal suerte, la reestructuración del Contrato de Concesión con *Aguas del Amazonas* era, de acuerdo con las versiones de los entes gubernamentales y de la empresa privada, la única alternativa para mantener la continuidad en la prestación de los servicios de agua y saneamiento en Manaus.

2.6 Reestructuración del Contrato de Concesión: continuidad de la Concesionaria en Manaus

El 10 de enero de 2007 se lleva a cabo la celebración del *Término Aditivo* entre la Alcaldía de Manos, representada por el entonces Alcalde Serafim Fernandes Correa, y la empresa *Aguas del Amazonas*, representada por su director administrativo y financiero José Francivito Diniz y por su director de planeación Sandro Stroiek. Con la firma del *Término Aditivo* entraba en vigencia el nuevo Contrato de Concesión, resultado de la reestructuración del inicial, adelantada en 2006. Vale resaltar que el alcalde Fernandes Correa, perteneciente al PSB (Partido Socialista Brasileño) había tenido como bandera de campaña a la alcaldía la solución definitiva al problema de desabastecimiento de agua en las zonas Norte y Oriente de la ciudad¹¹³. Esto le valió la llegada al gobierno municipal en 2005.

Antes de entrar a analizar las modificaciones más significativas introducidas con el *Término Aditivo* al Contrato de Concesión, es importante mencionar que, paralelamente a la reestructuración del Contrato, la ADA fue traspasada de la *DRMA Empreendimentos y Participaciones S.A* a la empresa brasileña *Solvi* (Soluciones para la Vida). Esta última a su vez había sido comprada por Suez en 1997¹¹⁴. El traspaso se dio, por un lado, como respuesta al deterioro de la imagen de la corporación francesa en el contexto brasileño debido a los problemas experimentados por sus concesionarias de Manaus y Limeira (Estado de São Paulo), y por otro, como parte de una estrategia de posicionamiento del Grupo francés que priorizaba la inversión de capitales en el mercado de servicios europeo; la inversión directa en la concesión de Manaus la haría ahora la empresa brasileña. No obstante, al ser la Solvi una

¹¹³ fuente:

www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/antigo/clipping/Htmls/2008/Fevereiro/CLIPPINGDE12022008.htm

¹¹⁴ Solvi 2008 Informe Anual Ejercicio 2007. Disponible en: <http://www.solvi.com/downloads/Solvi.pdf>

empresa perteneciente al Grupo francés, la *Aguas del Amazonas* se mantendría dentro del sistema de integración vertical de las empresas del grupo y seguiría jugando un papel dentro de la estrategia de ampliación de capital de este.

En lo que atañe al ámbito local, este cambio resultaría irrelevante, ya que el desenvolvimiento de la concesionaria se mantendría, por supuesto, dentro de los parámetros de la gestión privada del agua, con las consecuencias e implicaciones que esto tiene. De esto se hablará a continuación.

El *Término Aditivo*¹¹⁵ al Contrato de Concesión adopta las propuestas del requerimiento de revisión presentado a la Alcaldía de Manaus, básicamente en lo referente al comprometimiento de los fondos públicos para la inversión en la expansión y consolidación de los servicios. Asimismo, es acogida la propuesta de implementar el cobro por el acceso al agua de los pozos artesianos de la ciudad. Con todo, la división de la ciudad en dos áreas (Consolidada y no Regularizada) no se encuentra contemplada en el *Término Aditivo*. Además, las metas contractuales tendrían una periodicidad semestral y no quinquenal, como la habría solicitado la empresa privada.

Una de las cláusulas introducidas por el mencionado *Término* (Cláusula 3.2.1) al Contrato original reza:

“El plan de inversiones aprobado por el PODER CONCEDENTE en ocasión de la firma del presente término aditivo (...) contemplará la solución compartida de inversiones cabiendo al Estado de Amazonas, principalmente, las inversiones para la consolidación del abastecimiento a través del futuro complejo de producción de agua de Ponta das Lages”.

Esta cláusula afirma claramente el compromiso del Estado en la inversión para la construcción de una nueva estación de captación y tratamiento de agua para el suministro (Ponta das Lages) que se perfilaría como la solución al desabastecimiento en las zonas Norte y Oriente de la ciudad.

Igualmente, el *Término* introduce otra nueva cláusula (12.3, numerales I y II) que reza:

“Incumbe, aún, al PODER CONCEDENTE ante la relevancia de los servicios objeto de este CONTRATO:

- I. Crear un Fondo de Saneamiento para inversiones en las áreas periféricas de la ciudad, desprovistas de infraestructura con recursos oriundos del Poder Público, del cobro del agua de los pozos y de otros mecanismos a ser implementados.*

¹¹⁵ Disponible en: <http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/GUAS%20DO%20AMAZONAS%20-%20TERMO%20ADITIVO%20-%20CONTRATO%20DE%20CONCESS%C3%83O.pdf>

- II. *Establecer e implantar, conjuntamente con la CONCESIONARIA una tarifa social para familias de baja renta, bien como criterios de elegibilidad y formas de compensación financiera para esta modalidad de prestación de los servicios, observando el principio de equilibrio económico-financiero de la concesión*”.

Esta cláusula y sus numerales apuntan, como es claro, a la inversión con recursos provenientes de fondos públicos y del cobro del agua de los pozos. También se estipula la implantación de la *Tarifa Social*, pero a partir de mecanismos que observen el principio de equilibrio económico-financiero de la concesión.

Cabe resaltar que, con la entrada en vigencia del *Término Aditivo*, se acordó entre el Municipio y la Concesionaria la implementación del criterio de la *disponibilidad de la red* para el cálculo de la cobertura de los servicios y consiguientemente para determinar el logro de las metas contractuales.

A todas luces, la reestructuración del contrato benefició significativamente a la Concesionaria, en la medida en que buena parte de sus prerrogativas se tradujeron en reformas a los parámetros contractuales iniciales.

En efecto, los nuevos proyectos de infraestructura programados en la reestructuración se pondrían en marcha mediante de un plan de inversiones acordado entre las partes: *Agua del Amazonas* aportaría R\$120 millones, la Alcaldía R\$60 millones, y el Estado de Amazonas R\$250 millones. Sin embargo, ni la Alcaldía, ni la Gobernación contaban al 2007 con esos recursos, por lo que fue necesario que el Gobierno Federal prestara los montos correspondientes, a través del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). Por su parte, la empresa privada conseguiría los R\$ 120 millones por medio de un préstamo con el BNDES. Los recursos del plan de inversión totalizarían R\$430 millones, los cuales debían ser invertidos entre 2007 y 2010¹¹⁶.

Como puede verificarse, la solución financiera acordada con la reestructuración del contrato superó las expectativas de la propuesta inicial del presidente de la Concesionaria; se esperaba que el Estado aportara R\$270 millones de Reales, pero finalmente el Gobierno Federal terminó prestando al Estado de Amazonas R\$250 millones y a la Alcaldía de Manaus R\$60 millones. El aporte de las instituciones gubernamentales terminó siendo de R\$310 millones, mientras el de la empresa privada fue de R\$120 millones obtenidos, de nueva cuenta, a través de fondos federales. Este hecho permite cuestionar si lo conformado entre las instituciones gubernamentales y la Concesionaria fue propiamente una Asociación Público-Privada o, más

¹¹⁶ Fuentes: <http://blogIn.ning.com/profiles/blogs/privatizacao-freia-expansao-de>
http://www.vermelho.org.br/am/noticia.php?id_noticia=123017&id_secao=52

bien, se trató de un plan de transferencia de recursos financieros del sector público al privado, ya que los aportes gubernamentales se efectúan a costa del endeudamiento público, endeudamiento que terminará pagando la ciudadanía con sus impuestos. En este último caso lo que habría conseguido la empresa sería la socialización de las inversiones manteniendo la privatización del lucro.

Por lo demás, si bien el mencionado plan de inversiones serviría para adelantar varias obras de infraestructura, muchas de ellas se encontraban inconclusas a enero de 2010, año límite para el cual debían haberse ejecutado la totalidad de las inversiones previstas.

Ahora, ¿cuáles fueron las nuevas metas contractuales establecidas en el contrato reestructurado?; ¿fueron cumplidas o no?

Tomando como referencia los datos de la ARSAM, es posible identificar un descenso en el porcentaje exigido como meta de cobertura en suministro de agua para el 2007 con respecto al porcentaje exigido como meta para el 2006. Este último porcentaje (95%) se retomaría como meta para los años 2008 y 2009. En cuanto a las nuevas metas de cobertura en alcantarillado, los porcentajes exigidos para todos los años (al menos hasta 2009) se reducirían drásticamente respecto a la meta establecida para 2006 (31%). La siguiente tabla (Tabla No. 7) ilustra las nuevas metas a ser alcanzadas en la prestación de los servicios a 2009 a la vez que muestra los porcentajes de cobertura en agua y alcantarillado alcanzados por la empresa privada para cada año, permitiendo verificar si hubo o no cumplimiento de las metas por parte de la Concesionaria.

Tabla No. 8. Metas contractuales y porcentajes de ejecución ADA 2007-2009

Metas Contractuales y Ejecución Acumulada ADA 2007- 2009								
Año	2006*		2007		2008		2009	
Meta Contractual / Ejecución Acumulada	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Agua	95	83,77	90	81,85	95	80,74	95	79,11
Alcantarillado	31	7,18	5	8,12	7	7,94	10	8,10

*Meta contractual anterior

Fuentes: http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/arsam_relatorio_2008.pdf
http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/arsam_relatorio_atividades.pdf
<http://www.arsam.am.gov.br/novo/relatorio2009.pdf> Organizado por Germán Villa

De acuerdo a la Tabla No. 8, las nuevas metas contractuales en cobertura de agua no son alcanzadas por la Concesionaria. Son alcanzadas en cambio las metas en cobertura de

alcantarillado para 2007 y 2008; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la meta contractual descendió de 31% en 2006, a 5% y 7% para los dos años en cuestión, respectivamente.

Con todo, en lo que respecta a los cálculos de la empresa basados en el criterio de *disponibilidad de red*, criterio, por demás, aceptado por las autoridades gubernamentales del Estado y el Municipio, las metas en cobertura de agua habrían sido alcanzadas: 95,26% en 2007; 96,20% en 2008 y 96,16% en 2009. Igualmente, la empresa sostuvo haber alcanzado la meta en alcantarillado para 2009, con un 10,77% de cobertura.

Observando el panorama general de los servicios de agua y saneamiento en Manaus, advenido con la reestructuración del contrato entre el Municipio y *Aguas del Amazonas*, puede afirmarse que este no experimentó cambios significativos respecto del periodo 2000-2006.

Con referencia al aspecto del saneamiento, cabe resaltar que, según estudios del Instituto Trata Brasil (ITB)¹¹⁷ Manaus ha ocupado, en el '*ranking*' de calidad y cobertura del servicio, entre las 79 ciudades con más de 300.000 habitantes de Brasil, el puesto 68 en 2003, el 73 en 2004, el 72 en 2005, el 69 en 2006, el 68 en 2007, y el 67 en 2008¹¹⁸. De acuerdo a esta información, Manaus ha mantenido durante la última década un lugar de rezago en el aspecto del saneamiento, en el contexto de las 79 ciudades más pobladas de Brasil. Si bien esto ha sido así desde los tiempos de la COSAMA, la privatización no ha traído consigo la transformación del *Statu quo*, ni en el periodo 2000-2006 correspondiente a la vigencia del primer Contrato de Concesión, ni en el periodo 2007-2008 en el que entra a regir el contrato reestructurado.

Es así que, en razón de que la problemática del agua en Manaus ha permanecido sin solución, la presión y el descontento social han persistido, y los organismos de control y observación como la ARSAM y la Cámara Municipal de Manaus se han visto avocados a mantener campañas de fiscalización y vigilancia constante de la actuación de la Concesionaria. Sin embargo, la gestión de estos organismos no ha sido tomada muy en cuenta por las autoridades gubernamentales, ya que sus diferentes recomendaciones dirigidas al poder estatal y municipal no se han traducido en acciones concretas conducentes a la solución eficaz de la problemática.

Por su parte, la empresa ha atribuido los problemas de la gestión del agua de los últimos años a factores relacionados con el crecimiento desordenado de la ciudad, al aumento vertiginoso de su población, y al uso irregular y fraudulento del agua por parte de muchas personas.

¹¹⁷ Instituto especializado en investigaciones sobre saneamiento y salud

¹¹⁸ Fuente:

http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/templates/trata_brasil/util/pdf/release_final.pdf

Ciertamente, puede afirmarse que Manaus ha adolecido históricamente de una falta de articulación entre las políticas públicas de servicios básicos y la planificación del uso del suelo, lo que ha permitido el crecimiento desordenado de la ciudad y la expansión de la mancha urbana hacia zonas desprovistas de infraestructura para la prestación de los mencionados servicios. Este es un factor que ha complicado la ampliación de la cobertura en agua y saneamiento en las zonas Norte y Oriente de la ciudad; allí precisamente se encuentran los barrios que concentran la mayor cantidad de domicilios de Manaus (Cidade Nova, São José Operário, Jorge Teixeira) siendo, por tanto, las zonas con mayor demanda de agua para el consumo doméstico¹¹⁹.

El crecimiento desordenado de la ciudad, así como el aumento de su población, debido en buena parte a la migración de personas provenientes del interior del Estado y de regiones deprimidas del norte y nordeste de Brasil, ha conllevado también el aumento de asentamientos de ocupación irregular (invasiones), sobre todo en las ya citadas zonas Norte y Oriente. Estos asentamientos presentan condiciones de extrema precariedad urbana y, por lo general, se extienden a lo largo de los riachuelos que circundan la urbe, situación que contribuye a la contaminación de las fuentes de agua superficial¹²⁰.

Con todo, la desarticulación entre las políticas públicas de servicios básicos y las políticas de planeación urbana en Manaus, no puede aducirse como causa de la perpetuación de la problemática de escasez de agua que soporta al menos la tercera parte de la población de la ciudad; al agente encargado de la gestión del servicio atañe la responsabilidad principal por el cubrimiento de las necesidades de agua y saneamiento de la población. En otras palabras, las deficiencias en la implementación de políticas públicas en un determinado contexto local no explican o justifican las deficiencias propias de la gestión de un determinado agente privado.

Aparte de esto, la Concesionaria argumenta, en palabras de su director técnico Arlindo Sales¹²¹, que muchos de los problemas de la gestión del agua en la ciudad se deben, por un lado, a que existe un alto nivel de desperdicio del líquido por parte de la población; cerca del 40% del agua distribuida por la empresa es desperdiciada, principalmente por las 30.000 familias que viven en asentamientos de invasión y que consumen agua sin ningún costo, circunstancia que incentiva su uso desmedido; y, por otro lado, a que existen alrededor de

¹¹⁹ Oliveira Aguilár, Francisco Evandro y Luiz Carlos Rodríguez França. *Abastecimento de Água na Zona Norte de Manaus – a História do Descaso nas Políticas Públicas*.

Artículo disponible en: <http://www.ebah.com.br/abastecimento-de-agua-na-zona-norte-de-manaus-a-historia-do-descaso-nas-politicas-publicas-pdf-a52746.html>

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Informe de la Comisión Especial del Agua de la Cámara Municipal de Manaus.

70.000 hidrómetros alterados, lo que significa que en 70.000 predios se practica el consumo fraudulento de agua. Estas situaciones, según el director técnico de la ADA, son expresiones de "*desobediencia civil*" por parte de la población frente a la gestión de la empresa¹²².

Resulta bastante interesante observar que la empresa privada identifique como causa de los problemas de su gestión fenómenos como la *desobediencia civil* de la población. Podría suponerse que, si la gestión privada del servicio de agua en Manaos, desarrollada durante los últimos 10 años por *Aguas del Amazonas*, hubiese sido coherente con las demandas hídricas de la ciudad y con sus notorias carencias en saneamiento, seguramente las conductas sociales asociadas al consumo fraudulento, no pago de las tarifas y desperdicio de agua se presentarían en una medida mucho menor (ya que sería imposible que dejaran de presentarse en absoluto), de manera que no podrían considerarse como manifestaciones de *desobediencia civil*. En este sentido tal *desobediencia* sería, no causa, sino más bien, un efecto de las deficiencias propias de la gestión privada del agua.

El agua ostenta una importancia fundamental para el desenvolvimiento de cualquier comunidad o sociedad en el mundo. En el momento en que situaciones de escasez natural o artificial amenacen a las comunidades en su posibilidad de acceder al agua, pueden surgir conflictos por su control y acceso. De hecho, han existido conflictos de muchas índoles: transfronterizos, nacionales y locales relacionados con el agua, que han recibido la denominación, o han sido estudiados y analizados bajo la categoría de *Guerras del Agua*. El agua es, y puede ser a futuro, motivo de guerras y confrontaciones; esto debería ser observado con más rigor y sentido de responsabilidad social y ambiental, tanto por los Estados e instituciones políticas, como por las Organizaciones Económicas Internacionales y por las corporaciones transnacionales del agua.

El caso emblemático de conflicto por el agua en Suramérica lo representa la ya citada *Guerra del Agua* de Cochabamba, Bolivia; como *guerra*, confrontó, por un lado, a toda una red de movimientos sociales, tanto a nivel local (Federación Departamental de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua potable de Cochabamba –FEDECOR, Foro Boliviano del Medio Ambiente, Federación de Trabajadores Fabriles, Federación de Cocaleros) como a nivel Global (Democracy Center, Red de Vigilancia Interamericana para la Defensa y Derecho al Agua –Red VIDA) vinculados a la llamada *Coordinadora del Agua*, con el Consorcio *Aguas del Tunari*, en el que la Norteamericana Bechtel tenía participación mayoritaria.

¹²² Como expresión de esa desobediencia recuérdese el pacto de algunos habitantes del barrio Nova Floresta de no pagar las cuentas del agua.

Lo fundamental de destacar en este caso es que no habría podido lograrse la rescisión del contrato por parte de *Aguas del Tunari* (cuya Concesión en Cochabamba no duró más de 6 meses) de no ser por el papel determinante de los movimientos sociales vinculados a la *Coordinadora del Agua* y su nivel de organización en la planeación y puesta en marcha de la acción colectiva.

En el caso de Manaos existe un grado de presión social significativo sobre las autoridades gubernamentales del Municipio y del Estado, así como sobre la Concesionaria, ejercido principalmente por organizaciones como el Foro Permanente de las Mujeres de Manaos, el Foro por la Ética y Políticas Públicas, la Red de Educación Ciudadana, el Movimiento Fe y Política, el Sindicato de Periodistas del Amazonas y las pastorales sociales de la Arquidiócesis de Manaos, entre otras.

Igualmente, debe ser destacado el trabajo de la Red Brasileña de Integración de los Pueblos (REBRIP) la cual, actuando en conjunto con la Asociación por la Tasación de las Transacciones y por la Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC), denunció a Suez ante el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) en 2006¹²³. La denuncia fue por violación del derecho al acceso humano al agua, contemplado en la O.G. No. 15 del CDESC y por violación del Artículo 175 (Inciso II) de la Constitución Brasileña, donde se reconoce la posibilidad de conceder los servicios del agua a agentes privados, *siempre y cuando los derechos de los usuarios sean respetados*.

Sin embargo, la presión ejercida por estas organizaciones, tanto en el plano local como desde el nivel internacional, no ha tenido mayores efectos más allá de contribuir al deterioro de la imagen pública internacional de Suez y de propiciar una visibilidad mediática del problema en Brasil y en el mundo. Esto se debe, en gran medida, a que no existe aún en la sociedad amazónica un nivel de organización de los movimientos sociales que haga posible, a través de la puesta en marcha de la acción colectiva, una transformación de las dimensiones de la ocurrida en Cochabamba. Igualmente, las condiciones políticas y culturales del contexto amazónico brasileño no son las mismas que las del contexto andino boliviano pues, en el primer caso, el imperativo de la inserción en la dinámica económica global es mucho más fuerte, teniendo en cuenta las pretensiones de Brasil de alcanzar una figuración cada vez mayor como potencia mundial emergente. En este sentido, no sólo la inmadurez institucional

¹²³ Ver: <http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/water5fullcaseport.pdf>

del sector de los recursos hídricos y las carencias en la organización social dificultan la transformación efectiva del *statu quo*, sino también el imperativo de la inserción de Brasil en la economía global, promovido desde el nivel federal.

Aun así, la *remunicipalización* de los servicios, aunque difícil, es una posibilidad real, como lo muestran los ejemplos de la Provincia de Buenos Aires (2002), de París (2010), de La Paz- El Alto (2007) y otros tantos. Teniendo en cuenta que la Concesión en Manaos va hasta 2030 con posibilidad de prórroga hasta 2045, los movimientos sociales de la región amazónica tienen la posibilidad de aprender de otras experiencias existentes para así avanzar hacia una organización más sólida que les permita reivindicar de manera más contundente el derecho universal de la ciudadanía al agua potable y también lograr, en un futuro, el retorno del control del agua a la esfera pública.

De cualquier manera, la enseñanza que deja este sencillo contraste entre Cochabamba y Manaos es que resulta digna de cuestionamiento la postura de *Aguas del Amazonas* al denunciar, en la voz de su director técnico, la *desobediencia civil* de algunos habitantes de Manaos, cuando las diferentes situaciones problemáticas relacionadas con la escasez natural o artificial de agua en el mundo han llevado, y pueden seguir llevando, al surgimiento de verdaderos conflictos o *guerras del agua* entre los actores sociales, políticos y económicos.

Por lo demás, si se tiene en cuenta la necesaria correlación existente entre el *Derecho Humano al agua* y el *Derecho Humano a la vida*, contemplada en la Observación General No. 15 del CDESC, bien podrían interpretarse las citadas expresiones de *desobediencia civil* como formas beligerantes de reivindicación de una *necesidad vital*; de un Derecho Humano que es condición de posibilidad para la realización de todos los demás Derechos Humanos.

2.7 La Cámara Municipal de Manaos y la Agencia Regulatoria de los Servicios Concedidos del Amazonas (ARSAM) frente a la problemática del agua.

La Cámara Municipal de Manaos representa el órgano legislativo del Municipio y se halla compuesta por 38 *veredadores* (parlamentarios-legisladores). Esta ha adelantado una labor de acompañamiento y fiscalización de las operaciones de la ADA, básicamente a partir de la conformación de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI '*de las aguas*') en 2005.

La *Comisión Parlamentaria de Investigación* se instaló el 11 de abril de 2005, como instrumento de indagación y verificación del cumplimiento del Contrato por parte de la Concesionaria, así como de las causas específicas del incumplimiento en caso dado. Al cabo de un plazo máximo de 30 reuniones ordinarias, debía emitir un concepto sobre la eficiencia y

calidad de la prestación del servicio de agua y saneamiento en la ciudad de Manaus y plantear posibles soluciones al problema de desabastecimiento de agua y carencias de saneamiento en las zonas afectadas de Manaus.

Las investigaciones de la CPI arrojaron como resultado que, efectivamente, existían serios problemas de desabastecimiento y saneamiento precario en buena parte de la ciudad, especialmente en las zonas Norte y Oriente, resultado de una parca inversión en la expansión y adecuación de la infraestructura de acueducto y alcantarillado por parte de la empresa. De acuerdo a esto, constataría la CPI, los altos costos tarifarios resultaban claramente desproporcionados en relación con las condiciones reales de la prestación de los servicios.

En esta línea, y siguiendo los parámetros y criterios de cálculo de la ARSAM, la CPI '*de las aguas*' concluyó, en 2005, que las metas contractuales a las que se había comprometido la Concesionaria para 2006 no serían cumplidas. Esto sería corroborado oficialmente por la Agencia Reguladora en sus informes anuales posteriores. En este marco, la conclusión central de la CPI fue la inviabilidad de la continuidad del contrato ya que, por un lado, la concesionaria alegaba incapacidad para aumentar el monto de sus inversiones debido a su desequilibrio económico-financiero y, por otro lado, ni el Estado ni el Municipio tendrían la responsabilidad de asumir la carga de las inversiones, así como tampoco los habitantes de la ciudad, quienes ya para entonces pagaban una de las tarifas de agua más elevadas de Brasil. La recomendación práctica de la CPI a la autoridad municipal era la rescisión del Contrato de Concesión.

Sin embargo, como se expuso en el aparte anterior, los poderes estatal y municipal decidieron la reestructuración del contrato con *Aguas del Amazonas* dentro de la cual, como su novedad más destacada, se introducía la participación de la Gobernación del Estado y de la Alcaldía Municipal en la financiación de los nuevos proyectos de infraestructura. Para tal efecto, los mencionados entes recurrieron al endeudamiento con el Gobierno Federal. De tal suerte, la recomendación de la CPI fue desatendida y primaron los intereses de la empresa privada.

Se podría pensar que la Cámara Municipal salvó su responsabilidad política frente al problema; con todo, existen versiones según las cuales la CPI habría entrado a jugar un papel dentro del juego de intereses a favor de la Concesionaria, en la medida en que se autolimitó en los alcances de su investigación, pues no llegó a abordar figuras claves dentro de la problemática como Amazonino Mendes, gobernador del Estado al momento de la privatización y representante del Municipio como Poder Concedente dentro del Contrato de Concesión original; sin duda alguna la figura política más sobresaliente dentro del proceso de

privatización. Tampoco llegó a investigar a Alfredo Nascimento, alcalde de Manaus en ese entonces y durante los primeros cuatro años de operaciones de la ADA.

Este vacío en la investigación de la CPI resulta bastante comprometedor para la Comisión en el caso del ex gobernador Amazonino Mendes, pues sus cuentas relacionadas con movimientos financieros efectuados en la época en que era gobernador, estuvieron sujetas a investigación a finales de 2003 por parte de la Hacienda Pública Estatal. Esta última, acatando una Acción Civil promovida por el Ministerio Público Estatal, obligó a la Asamblea Legislativa del Estado a desarchivar y reevaluar las cuentas del ex gobernador, ya que su aprobación inicial por parte de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación del Estado, presentaba prominentes vicios de procedimiento¹²⁴.

Esta información permite validar la posibilidad de que la orientación investigativa de la CPI no hubiera estado exenta de corporativismo y de arreglos políticos.

En lo que se refiere a la Agencia Reguladora de los Servicios Concedidos del Estado de Amazonas (ARSAM), esta fue creada el 25 de noviembre de 1999, a través de la Ley Estatal 2.568, con el fin de fiscalizar el cumplimiento de los contratos de concesión entre el Estado de Amazonas y las empresas privadas prestadoras de servicios, para el caso, la empresa *Agua del Amazonas*.

Puede afirmarse, con base en una observación de sus Informes Anuales de Actividades, que la ARSAM ha desempeñado una labor activa en el seguimiento y observación del Contrato de Concesión entre el Municipio de Manaus y la ADA.

Ya en 2004, la ARSAM presupuestaba que las metas contractuales a cumplir en 2006 no serían alcanzadas por la Concesionaria. En razón de esto, la Agencia sugirió al Municipio la aplicación de 12 diferentes multas como sanción a la empresa privada. Igualmente, la constatación del incumplimiento de las metas contractuales del año 2007 con todo y haber sido reestructurado el Contrato de Concesión, llevaron a la ARSAM a sugerir al Municipio la aplicación de 3 multas a la Concesionaria durante 2008.

No obstante, la gran limitación en la función fiscalizadora de la ARSAM consiste, precisamente, en que sólo tiene autoridad para *sugerir* sanciones; no tiene la potestad ejecutoria para aplicarlas por sí misma, estando ésta reservada al poder municipal. Este último, por su parte,

¹²⁴ Fuente: www.eganet.com.br/noticia/regional/contas-governo-amazonino

no ha acatado ninguna sugerencia sancionatoria de la Agencia, tal como ha ocurrido con las recomendaciones de la CPI de la Cámara Municipal.

En este escenario, la ARSAM se ha visto relegada por la autoridad municipal a la inoperancia regulatoria; como en el caso de la Cámara Municipal, se trata una institución 'sin dientes' en lo que atañe a la defensa de los derechos ciudadanos sobre los servicios de agua y saneamiento. Con todo, la labor de observación y divulgación de información sobre la actuación de la ADA, ha resultado totalmente relevante en el proceso de formación de una opinión y conocimiento públicos sobre la problemática del agua en Manaos.

A esta condición de inoperancia regulatoria en lo concreto, debe sumarse la dependencia presupuestaria de la Agencia respecto del Estado. Esta dependencia ha traído consigo un grado de injerencia importante de los poderes municipal y estatal en las decisiones de la Agencia, de suerte que estas se han encaminado, del mismo modo en que se ha encaminado la actuación de los poderes públicos, a favorecer los intereses de la Concesionaria.

Esto es evidente en la medida en que, pese a verificar el incumplimiento casi permanente de las metas contractuales por parte de la ADA, la ARSAM ha emitido, año tras año, parecer favorable para que la empresa efectúe los aumentos de tarifas estipulados contractualmente. Esto ha permitido al Municipio contar con el 'aval' de la Agencia Regulatoria para aprobar el aumento anual de tarifas, conforme a lo establecido en el Contrato de Concesión.

Es claro, entonces, cómo la estructuración institucional de la ARSAM ha conllevado su sujeción a los poderes municipal y estatal, y en último término a su *captura* por parte del agente regulado, ya que sus decisiones han terminado por favorecer los intereses de la Concesionaria, particularmente en lo que se refiere a los sucesivos aumentos de tarifas. Esta situación permite remarcar en la urgencia de replantear el diseño institucional de la Agencia Regulatoria, por cuanto se hace necesario dotarla de facultades ejecutorias y de mecanismos efectivos de control y fiscalización de la actuación privada, al igual que de autonomía presupuestaria con el fin de salvaguardar su independencia en la labor de control y fiscalización. Esta independencia bien podría lograrse a partir de una asignación presupuestaria proveniente directamente del nivel federal aunque, por supuesto, esto demandaría algunos ajustes a la legislación de los recursos hídricos existente en el país.

Así pues, la inmadurez política e institucional de la región amazónica se ve manifiesta, en el caso de Manaos, en la inoperancia de instituciones como la ARSAM o como la Cámara Municipal a la hora de defender los derechos de la ciudadanía, y en su funcionalidad a los

intereses de la empresa privada. No obstante, esto es entendible en la medida en que tales instituciones no poseen un nivel de autonomía suficiente para seguir una trayectoria independiente en su actuación, teniendo que supeditarse a las directrices de los poderes municipal y estatal, a su vez alineados con los intereses económicos del sector privado. De acuerdo a esto, las actuaciones de la ARSAM y de la Cámara Municipal de Manaus pueden ser vistas, ante todo, como formas de ‘supervivencia burocrática’; como mecanismos para mantenerse como instituciones.

De tal suerte, la historia de las acciones político- institucionales frente al problema del agua en Manaus, problema agravado con la privatización, ha sido la historia de la promoción del *statu quo* caracterizado por la primacía de los intereses económicos privados sobre las necesidades de la ciudadanía.

Al presente, el alcalde de Manaus, Amazonino Mendes, principal responsable de la privatización cuando fue gobernador del Estado y quien además, paradójicamente, también manifestó su intención de buscar soluciones a la problemática del agua dentro de su campaña a la alcaldía, manifiesta un total desinterés frente a la posibilidad de devolver al sector público la prestación de los servicios de agua y saneamiento, manteniendo su posición de que la privatización de los mismos fue la elección correcta¹²⁵.

Ya para finalizar la presentación del caso, vale la pena plantear, de manera resumida, cuáles han sido los elementos característicos de la estrategia económica de Suez en Manaus.

2.8 La estrategia de Suez en Manaus

La estrategia de maximización de beneficios de la transnacional francesa en Manaus se ha basado en las siguientes líneas de acción:

Ante todo, la Suez concurrió para adquirir la Concesión de Manaus por hallarse ante un conjunto de oportunidad política y económica que le podía brindar facilidades para la comercialización del agua con un mínimo de trabas regulatorias y en donde había prospectos de obtener ganancias inmediatas, a partir de la imposición de tarifas elevadas por el suministro.

La política de altas tarifas de la Concesionaria no se ha traducido en la implementación de mejoras significativas en la calidad y cobertura de los servicios, por lo cual es fácil inferir que ha sido implementada, más bien, con el fin de viabilizar ganancias de corto plazo. En el mismo

¹²⁵ Fuente: www.vermelho.org.br/am/noticia.php?id_noticia=123017&id_secao=52

sentido, la política de (des)inversión de la Concesionaria ha estado orientada a la minimización de sus costos de operación; con todo y acarrearle el incumplimiento de las metas contractuales, la empresa ha podido sostener esta política en la medida en que ha logrado mantener la continuidad de sus operaciones. Este aspecto de la estrategia se completa con la cancelación de beneficios a la ciudadanía: rechazo a la *tarifa social* como no sea subsidiada por fondos públicos y despidos masivos de empleados, teniendo que asumir la COSAMA la responsabilidad de las indemnizaciones.

La renegociación o reestructuración contractual también ha sido parte de la estrategia. Esta ha permitido a la empresa ajustar las metas y las condiciones de prestación de los servicios a sus expectativas de lucro. Recuérdese que la empresa alegó desequilibrio económico y financiero para sustentar su petición de reestructuración contractual. Valiéndose de su alto nivel de endeudamiento que, como se vio, no guarda proporción alguna con el nivel de las inversiones realizadas, la Concesionaria pudo justificar el desbalance en sus operaciones y lograr la renegociación.

Para evitar el desgaste de su imagen ante la opinión pública local e internacional, y en la medida en que ya había obtenido un nivel de beneficios importante a partir de su control directo de la Concesionaria, Suez decide “retirarse” de Manaos traspasando el control de esta a la empresa brasileña *Solvi* que, como se vio anteriormente, también pertenece al Grupo Suez desde 1997. De este modo, Suez conseguiría *retirarse* de la Concesión a la vez que mantener una participación en los beneficios derivados de sus operaciones.

Esta es, de modo resumido, la estrategia desarrollada por Suez en Manaos para lograr la maximización de su beneficio económico.

En este punto, termina la presentación del caso de Manaos. A seguir, tercer y último capítulo del trabajo dedicado a las consideraciones finales y a las conclusiones, tanto del caso anterior, como del trabajo en general.

CAPITULO III: CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Pensar la íntima y primigenia relación entre *agua* y *vida*, caracterizable ante todo como una relación de *necesidad*, lleva a afirmar que los *derechos sobre el agua* sólo podrían pertenecer a la *vida* en cuanto tal. Además, cuando se observa la complejidad del ciclo hidrológico -el modo como el agua puede cambiar de un estado a otro de la materia, la manera como fluye a través de los territorios y las fronteras, y también cómo viaja entre la superficie de la tierra, la atmósfera, las profundidades del subsuelo y los organismos vivos- se concluye que es realmente difícil que pueda pertenecer *por derecho* a algún particular.

Sin embargo, en la medida en que el Estado o las instituciones políticas detentan los derechos sobre el agua, surge el gran problema en torno a la justificación y a los parámetros a partir de los cuales estos entes habrían de ejercer tales derechos. El problema se torna aún más complejo cuando los mencionados derechos son traspasados por las instituciones políticas a los agentes privados, los cuales, como se ha visto, actúan siguiendo la norma del beneficio individual. El núcleo del problema está en que los derechos sobre el agua confieren a quien los posee un *poder sobre la vida* de las personas y las especies que dependen de esa agua para su supervivencia, poder que se concreta en las estrategias que pueden construirse a partir de la capacidad de *dejar vivir o rechazar hacia la muerte*.

Este *poder sobre la vida (biopoder)* adquiere una significación precisa a la luz de la lógica que orienta la actuación de las corporaciones del agua: cuando la gestión de los servicios de agua y saneamiento se ajusta al parámetro de la maximización del beneficio, la satisfacción de las necesidades de las personas depende de hasta qué punto esta sea funcional a los intereses del agente encargado de la gestión. Siendo esto así, la expansión de los servicios con miras a la satisfacción de las necesidades del mayor número de personas bien puede no ser rentable, pues implicaría un aumento de los costos y, por lo tanto, una disminución de los beneficios. Igualmente, el acceso al agua no podría ser gratuito ni tampoco tener un bajo costo; el valor del agua sería el más alto que le permitiera fijar al agente su conjunto de oportunidad. Así, se *deja vivir* a quien puede pagar por el agua y se *rechaza hacia la muerte* a quien no puede pagar; se le niega el suministro abocándole a buscar '*cualquier agua*' para satisfacer sus necesidades.

Con base en esto, puede concluirse que, si la satisfacción de la necesidad humana está supeditada al cálculo costo-beneficio del agente económico, entonces los problemas asociados a la gestión privada del agua, tales como desabastecimiento, carencias en saneamiento, altos costos tarifarios, impactos negativos en el medio ambiente, despidos masivos, baja calidad en

la prestación del servicio, etc. son consecuencias *deducibles* de la aplicación de la lógica económica a la gestión del agua; son *efectos* del *biopoder* que confiere el control del líquido. Excelentes ejemplos de estos *efectos* los ofrece el caso de Manaus: los cuadros de morbilidad asociados al consumo del agua de los pozos artesianos (gastroenteritis, dengue, malaria, cáncer), así como las diferentes dolencias óseas y musculares resultantes de las precarias condiciones de acceso al agua que padece cerca de la tercera parte de la población de la ciudad, son las 'huellas' del *biopoder* de la empresa privada en el cuerpo de algunos habitantes de la ciudad.

Como puede verificarse también en el caso de Manaus, los mencionados *efectos* pueden entrar, a su vez, a hacer parte de una estrategia de continuidad del *statu quo* que sirva para promover tanto los intereses de la empresa privada como los de los actores políticos: la persistencia del *problema* del agua hace necesaria la búsqueda constante de una *solución*; es allí donde entran a jugar un papel de primer orden los discursos de *promesa hídrica* que emergen especialmente en coyunturas electorales y que contribuyen significativamente al ascenso al poder de ciertas figuras políticas. Estas figuras, a su vez, buscan mantener una relación estratégica con la empresa privada, actuando de manera favorable a sus intereses. El ascenso de Serafim Fernandes Correa a la Alcaldía en 2005, responsable de la reestructuración del contrato con *Aguas del Amazonas* y el de Amazonino Mendes, alcalde desde 2009 y artífice principal de la privatización en 2000 como gobernador del Estado, son buenos ejemplos de esto.

La conclusión crucial a este respecto es que no sólo existe una clara identidad entre *poder sobre el agua* y *poder sobre la vida*, sino que es en las relaciones estratégicas entre los agentes económicos y políticos que se construyen las formas más complejas y sofisticadas de ese *biopoder*.

Por otro lado, el examen de la acción económica como modelo de gestión del agua desarrollado en este trabajo permite llegar a otra conclusión fundamental: el ideal de universalización de los servicios y, de hecho, la prerrogativa misma de que las personas puedan tener acceso al recurso vital, son un ideal y una prerrogativa *indiferentes* a la gestión económica del agua. Pero, *¿no se esperaría, ante todo, que la gestión del agua tuviera como objetivos fundamentales la satisfacción de las necesidades de las personas y la universalización del acceso?* Pareciera que sí, por eso hay que afirmar que la gestión económica contraviene el sentido fundamental que *se esperaría* tuviera la gestión del agua.

En esta línea, hay que concluir también que la *decisión política* de privatizar o no privatizar el agua no es una decisión meramente técnica o instrumental relativa a la manera más conveniente de estructurar la gestión de acuerdo a criterios de eficiencia administrativa y económica; es una decisión en la que está en juego la posibilidad misma de que las personas puedan contar con un recurso necesario para la conservación de la vida en el nivel más elemental. Esto en la medida en que está involucrada la escogencia, no de un esquema formal de gestión administrativa simplemente, sino de un modelo de entendimiento del agua sobre el cual se fundamentaría una gestión, ya encaminada a garantizar el derecho universal al agua, ya encaminada al logro de los objetivos políticos y económicos de agentes particulares.

Siendo claro que las necesidades vitales de las personas no pueden estar sujetas a las prerrogativas del interés económico o político, se hace necesario promover, en todos los niveles, un *cambio de paradigma*; se hace necesario avanzar hacia un entendimiento del agua como *patrimonio vital* y como *derecho* correlativo y condicionante del *derecho a la vida*. Este entendimiento constituiría la base para una gestión orientada al sufragio de la *no-libertad*; a la satisfacción de las necesidades impuestas por el *Orden de la Naturaleza*.

El punto de partida necesario para este cambio es la declaración jurídica de exclusividad de los derechos sobre el agua para la *ciudadanía* y la institucionalización de la gestión política como única vía para garantizar tales derechos; siguiendo el ejemplo de Uruguay, la privatización del agua debería declararse inconstitucional.

La importancia de poner el control del agua en la esfera de la política radica en que, con ello, se abre la posibilidad de implementar en la gestión una lógica distinta a la del beneficio privado; se abre la posibilidad de avanzar en la conformación de espacios de educación, participación y decisión ciudadana en lo que respecta a los destinos del agua en los diferentes niveles de la territorialidad. Por este camino, la ciudadanía puede llegar a tener *voz y voto* en los destinos del agua, lo que representa una gran ventaja frente al control privado, que sólo permitiría a las personas *sustituir el agua por otro 'producto'*; sólo les permitiría *salir del mercado*. Asimismo, sería posible avanzar hacia la construcción de mecanismos de control social que impidan el ejercicio autárquico de los derechos sobre el agua por parte de los entes políticos que lo detentan en representación o en nombre de la ciudadanía.

Es muy importante aclarar que la visión del agua como *patrimonio vital* no implica que esta deba ser obsequiada para todos sus usos y en todos los niveles. Más bien, implica la necesidad de implantar un régimen tarifario que incentive el uso moderado y la conservación del recurso en el nivel de *contingencia*: aquel en el que el uso del agua está destinado a la producción de

mercancías o al desarrollo de prácticas suntuarias que requieren de grandes cantidades de agua. Esto, por supuesto, se corresponde con la implantación de la gratuidad del líquido en el nivel de *necesidad vital*.

En esta línea, también huelga decir que el cobro por el agua en el nivel de *contingencia* no implica que el agua se convierta en un bien económico *en sí misma*. Más bien, en tanto que *patrimonio vital* suficiente y gratuito, debe ser vista como un recurso escaso y como un *bien económico* dentro de la esfera de la producción económica y del uso suntuario; debe ser vista como un *derecho* en el nivel de la supervivencia y como una *mercancía* en el nivel de la producción económica. He aquí la línea que marca el límite necesario al avance del mercado capitalista: el *agua* sería un punto crítico en el que la racionalidad económica tendría que detenerse para dar paso a la racionalidad de la conservación de la vida; la función de *la política* sería la de hacer valer ese límite a partir del reconocimiento y garantía del *derecho humano al agua*.

La necesidad de formular este límite es, tal vez, la conclusión más importante del presente trabajo. Ciertamente, si el acceso a la cantidad de agua potable necesaria para la vida no es un *derecho humano*, entonces, *¿cómo se define; cuál es el 'contenido' del derecho a la vida?*; si la finalidad esencial del Estado y de las instituciones políticas no es garantizar las condiciones mínimas para preservar la vida de los ciudadanos *¿cuál es la razón de ser del Estado y de las instituciones políticas?*

Es un hecho que las normativas de las IFI y la OMC, y las prescripciones de organizaciones como el WWC y el Foro Mundial del Agua, han buscado la expansión y penetración del *paradigma económico* del agua en todos los ámbitos sociales y políticos del mundo. Por lo mismo, han ejercido un influjo decisivo en la construcción de los marcos regulatorios de muchos países, entre ellos Brasil. Ese avance del paradigma económico ha sido vehiculado por un discurso ambiguo basado en la integración contradictoria de los dos *paradigmas* del agua. Básicamente, este discurso se estructura a partir de la 'implicación ficticia' entre la importancia vital del agua para las personas y la pertinencia de las soluciones económicas frente a los problemas de escasez y contaminación de esta.

Así pues, los argumentos del discurso pro privatización del agua se han convertido en un *lugar común* en el que confluyen las organizaciones económicas y ambientales del Orden Internacional, y las autoridades gubernamentales nacionales y locales: todos hablan de la necesidad de privatizar el agua para conseguir una mayor eficiencia y calidad en la prestación

de los servicios, así como un uso racional y sostenible de líquido a todos niveles. Igualmente, la privatización le permitiría al Estado exonerarse de los costos derivados de la prestación de los servicios del agua, pudiendo así destinar un mayor presupuesto al pago de deuda pública.

Sin embargo, como muestra el caso de Manaos (y como mostrarían muchos otros casos alrededor del mundo), la privatización del agua no lleva a que los servicios se vuelvan más eficientes ni tampoco a la implementación de un uso sostenible del recurso. Más bien, trae consigo la agudización de las problemáticas sociales y ambientales de escasez, insalubridad y contaminación, lo que supone una precarización de las condiciones de vida de las personas. Asimismo, el Estado y los gobiernos locales tampoco se ven exonerados pues, como también muestra el caso de Manaos, los gobiernos municipal y estatal terminaron comprometidos en la financiación de los servicios, financiación que además fue viabilizada a través de préstamos con entidades como el BNDES.

Tomando como pruebas el caso de Manaos y las alusiones hechas a otros casos de privatización del agua en el mundo, hay que concluir que los argumentos a favor del tratamiento económico del agua, formulados desde el Orden Internacional y desde distintos ámbitos gubernamentales locales, *no son validados por la experiencia*.

De la anterior conclusión se deriva otra igual de importante: si la mercantilización y privatización, lejos de solucionar, agudizan las problemáticas del agua en el mundo, se estaría corroborando la afirmación de que, efectivamente, el discurso de organizaciones como el BM, el FMI, la OMC o el WWC, es un discurso *contradictorio* por cuanto se configura a partir de la integración de dos *paradigmas* del agua contrapuestos e inconmensurables. Consecuentemente, resulta apremiante avanzar hacia la *intervención* de ese discurso para poner en evidencia su carácter contradictorio y, a partir de allí, *desmontar* la implicación que pretende entablar entre *recurso vital-tratamiento económico*, con base en la cual promueve la privatización del agua en el mundo.

Finalmente, es necesario mencionar que el fuerte impulso que se le ha dado a la visión económica del agua desde diversas organizaciones del Orden Internacional, impulso que ha sido acogido y replicado en el contexto político brasileño a través de la reciente regulación hídrica, ha propiciado una significativa penetración e injerencia de la lógica económica en la gestión y en las formas de uso del agua en la Amazonía brasileña.

Tal penetración se ha visto especialmente favorecida por la frágil institucionalidad del sector del agua en la región, aún carente de la información suficiente y de los mecanismos efectivos

para realizar un control regulatorio más consecuente con las demandas sociales y ambientales existentes. Esto ayuda a explicar el hecho de que Manaus haya sido la primera capital estatal de Brasil en privatizar sus servicios de agua y saneamiento, y que en el centro del Estado del Pará se haya dado inicio a la construcción del tercer complejo hidroeléctrico más grande del mundo, el de Belo Monte.

Uno de los factores que entorpecen y fragilizan el desarrollo de la institucionalidad del agua en la región es la conformación de alianzas estratégicas entre las autoridades políticas y los agentes económicos, encaminadas al logro de objetivos conjuntos. Como muestra el caso de Manaus, estas alianzas estratégicas propenden por la captura de los organismos encargados de la vigilancia y control de la actuación del agente privado, aprovechando las limitaciones de su estructura institucional. El resultado es la inoperancia de estos organismos en lo que atañe a la defensa del interés de la ciudadanía, como se pudo constatar en los casos de la ARSAM y de la CPI de la Cámara Municipal de Manaus.

La conclusión en este punto es que, aunque difícil, resulta apremiante avanzar hacia el fortalecimiento de la institucionalidad del agua en la Amazonía brasileña; es necesario dotarla de mecanismos de control efectivo y de autonomía suficiente para desarrollar una labor de fiscalización de los actores económicos más eficaz, a falta de una regulación hídrica nacional que limite la participación de los agentes económicos en la gestión del agua en el país. Este fortalecimiento se hace aun más urgente cuando se observa lo que está en juego: la defensa del *derecho al agua* de una población, en su mayoría, vulnerable, y la conservación del medio ambiente en la región con mayor biodiversidad y reservas de agua dulce del planeta.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón, Luis Eduardo. *The Amazon Region*. En: *Water and Ecosystems'; managing water in diverse ecosystems to ensure human well-being*. The United Nations University. Hamilton, Ontario, 2007.

Azpiazú, Daniel y Karina Forcinito. *La privatización del sistema de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad regulatoria, incumplimientos empresarios, ganancias extraordinarias e inequidades distributivas*.

Artículo disponible en: <http://es.scribd.com/doc/28662514/Azpiazu-Daniel-La-privatizacion-del-sistema-de-agua-y-saneamiento-en-el-AMBA>

Barlow, Maude y Tony Clarke. *Oro azul: las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo*. Ed. Paidós, Barcelona 2004. Traducción del Inglés de Isidro Arias.

Britto, A.L. *A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública*. En: *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR – Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço*. Rio de Janeiro: APPUR, 2001.

Castro, Edna. *Geopolítica del agua y nuevos dilemas a propósito de la Amazonía y sus recursos naturales*. En: *Problemática del uso local y global del agua de la Amazonía*. Luis Eduardo Aragón y Miguel Clüsener, Organizadores. UNESCO. Belém, 2003.

Castro, José Esteban. *Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica*. En: *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público del agua*. Jaume Delclós, Coordinador. Icaria Editorial. Barcelona, 2009.

Coutinho Vargas, Marcelo y Bernard de Gouvello. *Trajetória e perspectivas da gestão privada do saneamento na América Latina: contrastes e aproximações entre Brasil e Argentina*. Artículo disponible en: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT9-17-43-20100904001957.pdf>

Elster Jon. *Teoría de la Elección Racional y sus rivales*. En: *Reflexiones sobre la investigación en Ciencias Sociales y Estudios Políticos*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2002.

Elster, Jon. *Tuercas y Tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales*. Ed. Gedisa. Barcelona, 1990.

Esteve, Fernando y Rafael Muñoz de Bustillo. *Conceptos de Economía*. Alianza Editorial. Madrid, 2005.

Estimo, Roberta F. *The Curse of the MWSS Water Utility Privatization in the Philippines: Private Mismanagement and Worker's Woes*. Maynilad Water Supervisors Association. Kyoto, Japan. May 2007.

Fazio Vengoa, Hugo. *Globalización y relaciones internacionales en el entramado de un naciente tiempo global*. En: *Análisis Político N° 56*. Bogotá, enero- abril, 2006. Pp. 51- 71

Foucault, Michel. *Historia de la sexualidad: la voluntad de saber*. Capítulo V: *Derecho de muerte y poder sobre la vida*. Siglo XXI Editores. Novena edición española, Madrid 1998.

Geddes, Barbara. *Politician's Dilemma. Building state capacity in Latin America. 2. Reform as a Collective Good: Political Entrepreneurs and Democratic Politics*. University of California Press. Berkeley and Los Angeles, California, 1994.

George, Susan. *Sus crisis nuestras soluciones*. Icaria Editorial. Barcelona, mayo de 2010.

Godelier, Maurice. *Racionalidad e irracionalidad en economía*. Capítulo I: *El Tema*. Págs. 17-18. A propósito de una alusión a la obra *Economie Politique* de O. Lange. Librairie Fracois Maspero. París 1966. La edición Utilizada es la de Siglo XXI Editores, Décima edición en español. México 1982. Traducción de Nicole Blanc.

Hall, David y Emanuele Lobina. *Privatización del agua en América Latina*. PSIRU, Universidad de Greenwich. Mayo de 2001. Disponible en: <http://www.observatoriosocial.org.br/servpub/relatorios/privati.pdf>

Hall, Robert. E. y Marc Lieberman. *Economía, principios y aplicaciones*. Ed. Thompson. Madrid 2003.

Hoyos Vásquez, Guillermo. *Sentido de la reflexión epistemológica sobre la ciencias sociales*. En: *Epistemología y Política*. Centro de Investigación y Educación Popular CINEP. Bogotá, 1980.

Messias da Costa, Wanderley. *Valorizar a Água da Amazônia: uma Estratégia de Inserção Nacional e Internacional*. En: *Problemática do Uso Local e Global da Água da Amazônia*. Luis Eduardo Aragón y Miguel Clüsener- Godt, Organizadores. UNESCO/NAEA. Belém, 2003.

Monteiro, Dion Márcio. *UHE Belo Monte: cuestiones sin respuesta en el rio Xingú*. Disponible en: http://www.outraspalavras.net/?p=995&upm_export=print

Oliveira Aguilar, Francisco Evandro y Luiz Carlos Rodriguez França. *Abastecimento de Água na Zona Norte de Manaus – a História do Descaso nas Políticas Públicas*. Artículo disponible en: <http://www.ebah.com.br/abastecimento-de-agua-na-zona-norte-de-manaus-a-historia-do-descaso-nas-politicas-publicas-pdf-a52746.html>

Parsons, Talcott. *The Role of Theory in Social Research*. En: *On Institutions and Social Evolution*. Selected Writings. The University of Chicago Press. Chicago 1982.

Rebouças, A.C. *Água Doce no Mundo e no Brasil*. En: Rebouças, A.C.; Braga, B.; Tundisi, J.G.; *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. Escrituras Editoras, São Paulo 1999.

Ribeiro, Wagner C. *Geografía Política del Agua*. Ed. Annablume. São Paulo, 2008.

Sanchez, Oscar Adolfo. *A privatização do saneamento*. En: *São Paulo em Perspectiva*, No. 15. 2001. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8593.pdf>

Santos, Carlos y Sebastián Valdomir. *Agua, la construcción social de un derecho humano: situación y perspectivas en América Latina*. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Capítulo Uruguay. Enero 2006.

Setti, Arnaldo Augusto. *La legislación y los sistemas institucionales de gestión de los recursos hídricos en el Brasil y su relevancia para la Amazonía*. En: *Problemática del uso local y global del agua de la Amazonía*. Luis Eduardo Aragón y Miguel Clüsener, Organizadores. UNESCO. Belém 2003.

Shiva, Vandana. *Las Guerras del Agua: contaminación, privatización y lucro*. Siglo XXI Editores. Primera edición en español. México, 2003.

Silva Ribeiro, Karla. *Água e saúde humana em Belém*. Ed. Cejup. Belém 2004.

Smith, Adam. *Indagación acerca de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Libro Cuarto: *Los sistemas de economía política*. Capítulo Segundo: *Restricciones a la importación de artículos*. La edición utilizada es la de Ed. Aguilar. Traducción del inglés de Armando Lázaro Ros. Madrid, 1961.

Vargas, Marcelo C. y Francisco Lima. *Concessões privadas de saneamento no Brasil: Bom negócio para quem?* En: *Ambiente & Sociedade* –Vol. VII No. 2. Jul- Dez de 2004.

Wilkinson, Nick. *An introduction to Behavioral Economics*. Ed. Palgrave Macmillan. Nueva York 2008.

Zintl, Reinhard. *El concepto económico de racionalidad y el comportamiento orientado por normas*. En: *Comportamiento Político y Elección Racional*. Editorial Gedisa. Primera Edición Castellana, Barcelona, Junio de 1995. Traducción de Jorge M. Seña.

DOCUMENTOS OFICIALES

Agencia Regulatoria de los Servicios concedidos del Estado de Amazonas (ARSAM). *Informes de Actividades 2007, 2008 y 2009*.

Disponibles en: http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/arsam_relatorio_atividades.pdf

Accesada el 13 de agosto de 2010

Aguas del Amazonas. *Requerimiento para revisión periódica quinquenal del contrato de concesión*. Manaus, Marzo de 2005.

Disponible en:

http://www.google.com.co/search?as_q=&hl=es&num=10&btnG=Buscar+con+Google&as_epq=Requerimento+da+Revisao+Peri%C3%B3dica+Quinquenal+do+Contrato+de+Concessao&as_oq=&as_eq=&lr=lang_pt&cr=&as_ft=i&as_filetype=&as_qdr=all&as_occt=any&as_dt=i&as_sitesearch=&as_rights=&safe=images . Accesada el 8 de junio de 2010

Alcaldía de Manaus. *Término Aditivo al Contrato de Concesión de prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua y alcantarillado del municipio de Manaus*.

Disponible en: <http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/GUAS%20DO%20AMAZONAS%20-%20TERMO%20ADITIVO%20-%20CONTRATO%20DE%20CONCESS%C3%83O.pdf> Accesada el 19

de septiembre de 2010

Cámara Municipal de Manaus. *Informe de la Comisión Especial del Agua*. 2010

Disponible en:

http://www.wilkerbarreto.com.br/upload/documentos/relat%C3%B3rio_preliminar_da_comiss%C3%A3o_22.12.10.pdf Accesada el 13 de enero de 2011

Gobierno del Estado de Amazonas. *Contrato de Concesión de prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua y alcantarillado del Municipio de Manaus*.

Disponible en: <http://www.arsam.am.gov.br/novo/files/SANEAMENTO%20-%20Contrato%20de%20Concess%C3%A3o%20de%20Presta%C3%A7ao%20de%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos%20de%20Abastecimento%20de%20C3%81gua%20e%20de%20Esgotamento%20Sanitario%20de%20Manaus.pdf>

Accesada el 10 de agosto de 2010

Solvi. *Informe Anual Ejercicio 2007*. 2008 Disponible en:

<http://www.solvi.com/downloads/Solvi.pdf> Accesada el 13 de enero de 2011

FUENTES DE INFORMACIÓN OFICIAL

AQUASTAT. <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/>

Sistema Nacional de Informaciones sobre Saneamiento (SNIS). <http://www.snis.gov.br/>.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). <http://www.ibge.gov.br/>.

DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES

ATTAC- REBRIP. *Informe del Caso Agua: Suez en el Brasil (Manaos)*. Presentado al Tribunal Permanente de los Pueblos. Viena, Austria 10- 12 de Mayo de 2006.

Disponible en: <http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/water5fullcaseport.pdf>
Accesada el 14 de junio de 2010

Public Citizen. Informe: *Suez, biografía corporativa*. Agosto de 2003.

Public Citizen. Informe: *Fiascos en la privatización del agua: promesas rotas y convulsiones sociales*. Marzo de 2003. Disponible en:

<http://www.larevida.org/im/bolentines/WaterPrivatizationFiascos.pdf> Accesada el 10 de noviembre de 2010

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2002*.

Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/libro_hdr_entero.pdf Accesada el 10 de noviembre de 2010

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2006*.

Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2006_ES_Complete.pdf Accesada el 2 de Septiembre de 2010

Organización Mundial de la Salud- (OMS): *Regional and global drinking water an sanitation coverage estimates. 2002*.

Disponible en: <http://www.who.int/watersanitationhealth/monitoring/jmp2005.anexes.pdf>
Accesada el 9 de julio de 2010

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS
(En orden de aparición en el texto)

http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/publicaciones/pdf_terra/adopcion_derecho_humano_agua.pdf Accesada el 10 de agosto de 2010

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1803000/1803224.stm. Accesada el 2 de Mayo de 2010

<http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/espanol/icwedecs.html> Accesada el 5 de julio de 2010

http://www.ubp.edu.ar/todoambiente/publicaciones/pdf_terra/declaracion_ministerial_haya_seguridad.pdf Accesada el 13 de octubre de 2010

<http://alainet.org/active/14266&lang=es> Accesada el 14 de junio de 2010

<http://www.desdeabajo.info/index.php/ediciones/131-edicion-108/405-el-referendo-contrala-privatizacion-del-agua-uruguay-triunfo-ejemplificante.html> Accesada el 3 de abril de 2010

<http://www.cynega.com/2009/03/reclaman-en-foro-mundial-al-agua-como-derecho-humano.html> Accesada el 12 de enero de 2011

http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT06/patr%EDcia_souza.pdf
Accesada el 2 de Mayo de 2010

http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=25586 Accesada el 3 de abril de 2010

<http://afinsophia.blog.com/tag/cidade/> Accesada el 9 de mayo de 2010

<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=75296> Accesada el 10 de marzo de 2010

www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/antigo/clipping/Htmls/2008/Fevereiro/CLIPPINGD E12022008.htm Accesada el 2 de julio de 2010

<http://blogln.ning.com/profiles/blogs/privatizacao-freia-expansao-de> Accesada el 13 de octubre de 2010

http://www.vermelho.org.br/am/noticia.php?id_noticia=123017&id_secao=52 Accesada el 8 de abril de 2010

http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/templates/trata_brasil/util/pdf/release_final.pdf
Accesada el 10 de noviembre de 2010

www.eganet.com.br/noticia/regional/contas-governo-amazonino. Accesada el 15 de Abril de 2010.