



5. El agua: ¿mercancía o bien común?

La gestión pública del agua con participación y control social. Hacia el derecho humano al agua

Jaume Delclòs i Ayats

La propuesta de alcanzar el acceso universal a la agua y al saneamiento desde la gestión pública, surge de la pregunta de cómo se ha conseguido el acceso y el saneamiento universal del agua, allá donde se ha conseguido. El acceso universal a los servicios de agua y saneamiento se alcanzó desde el sector público y con recursos públicos; sólo en algunos casos, como el de Francia, se alcanzó con participación del sector privado.

Después de la 2ª Guerra Mundial se generaliza la idea que hay determinados servicios que no pueden regirse por las fuerzas del mercado y que deben ser gestionados y controlados desde el ámbito público, siguiendo criterios de eficacia y de cobertura universal. El agua es básica para la vida de los seres vivos del planeta: personas, plantas, animales. El sector públicos está obligado a garantizar y priorizar estos usos.

La construcción de las redes sociales del agua

La propuesta de una gestión público con participación y control social, nace a partir de los puntos de confluencia que representan los ilegítimos Foros Mundiales del Agua (FMA), organizados por el Consejo Mundial del Agua. La presencia de la redes sociales del agua en los Foros Mundiales del Agua se inicia principalmente en el II FMA de la Haya el año 2000 y con una acción un poco más coordinada en el III FMA de Kyoto el año 2003 por parte de los movimientos sociales del agua. El objetivo de la redes sociales agua era poner de manifiesto otras problemáticas que no eran abordadas en los debates y plantear otras maneras de gestionar los servicios básicos de agua y saneamiento (SBAS).

La construcción de propuestas y alternativas y la denuncia de las injusticias por parte de los redes sociales del agua se han desarrollado principalmente en los siguientes encuentros:

Año	Encuentro
2002	Foro Mundial Alternativo del Agua (Florencia) - FAME
2003	Acciones en el Foro Mundial del Agua -FMA- (Kyoto)
2004	Foro Social Mundial (Mumbai)
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Social Mundial (Oporto Alegre) • II Foro Mundial Alternativo del Agua (Enebro)
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Social Mundial – Caracas • Foro Internacional en Defensa del Agua y la Vida (México) –FIDA - Cumbre de movimientos sociales en el IV FMA. • Enlazando Alternativas 2 – Cumbre Social de la Unión Europea con el América Latín y Caribe (coincidiendo con la cumbre de jefes de Estado de la UE-ALC)
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Social Mundial – Nairobi • Asamblea Mundial del Agua de ciudadanos y cargos electos – Bruselas

Fuente: Elaboración propia

Los Foros Sociales Mundiales han sido puntos de encuentro muy significativo por las redes sociales del agua, ya que contaban con su propia agenda de reuniones.

Evolución de las propuestas y denuncias de los movimientos sociales del agua en el ámbito internacional

A continuación se citan algunas de las declaraciones finales de los encuentros de las redes sociales del agua. Se puede observar cómo han evolucionado las propuestas y las denuncias de las declaraciones consensuadas en los encuentros; se han analizado las declaraciones del primer Foro Mundial Alternativo del Agua (FAME) (2002), Foro Internacional en Defensa del Agua - FIDA (2006), Asamblea Mundial Del Agua de ciudadanos y cargos electos - AMACCE (2007).

En el FAME se acordó: *“Promover el derecho a la agua para todo el mundo y el reconocimiento del agua como un bien común y que por lo tanto, pertenece a todos los seres vivos del planeta.”* El último FMA se inauguró con la declaración verbal de que el agua era un derecho, pero sin ningún compromiso por parte de las delegaciones ministeriales que asistieron en FMA en su declaración final; sólo una mención en la agenda a dicha declaración impulsada por Bolivia, Venezuela y Cuba. En la declaración final del FIDA se exigió: *“tener acceso a la agua con calidad y cantidad suficiente por satisfacer las necesidades básicas humanas.”*

El FAME reconocía el acceso a la agua como un derecho indivisible e imprescriptible a nivel de tratados y convenciones, y después de más de cuatro años sin ningún avance, el AMACCE, volvió a citar en su declaración final que había que reconocer el acceso a la agua como un derecho humano universal, indivisible e imprescriptible: *“Oposición a todas las formas de privatización y de mercantilización del agua y oposición frontal a que los servicios de agua aparezcan en la lista de servicios negociables de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS).”* En el caso de FIDA y al AMACCE, se propuso: *“Denunciar los gobiernos que quieren incluir los servicios hídricos, como objeto de negociación en el ámbito del el OMC. La agua no es una mercancía y mucho menos lo son los servicios de agua y saneamiento.”*

El FIDA profundizó mucho más en su declaración final, donde pidió la abolición del Centro Internacional por arreglar diferencias relativas a Inversiones (CIADI); al mismo tiempo exigió a las industrias y las corporaciones responsables que reparen los daños ambientales, humanos y económicos causados.

El FAME declaró que había que: *“Promover las prácticas democráticas y participativas en el sector del agua.”* Esta voluntad, la concretó más el FIDA: *“Promover la gestión pública, social, comunitaria, participativa e integral del agua.”*

El FIDA denunció que las colaboraciones público-privadas, no son nada más que una u otra forma de privatización del servicio de agua y saneamiento. La AMACCE declaró su oposición a la manera de operar de los poderes públicos que tienden a hacer depender masa de las inversiones en infraestructuras y servicios públicos de capitales privados, en una lógica puramente financiera y especulativa.

La afirmación del sector público en la gestión del agua se ha incorporado más recientemente; la AMACCE hacía una serie de propuestas en este sentido:

- Reforzar el papel de las empresas públicas de agua.
- Realizar una gran movilización a favor de los programas de colaboraciones entre entidades públicas de agua (Partenariados Público-Público) ya sea Norte/Sur, Sur/Sur, Norte/Norte.

El agua afecta a una gran variedad de actores; en el FAME se reclamaba potenciar las sinergias entre organizaciones de la sociedad civil, ya sean ambientalistas, ecologistas o que promuevan la democracia y los derechos humanos. Desde el encuentro del FAME se ha ido trabajando con esta perspectiva en las redes sociales del agua. Estas son las principales evoluciones de las denuncias y propuestas de los redes sociales del agua desde el año 2002 hasta el 2007.

Principios para la gestión pública del agua

Cuando se habla de alcanzar el acceso universal a la agua y al saneamiento, desde la sociedad civil, se propone un modelo que tenga en cuenta a la ciudadanía desterrando la vieja idea que la gestión del agua es cosa de expertos y que la población no puede opinar, porque no entiende. La propuesta parte de la base de que la participación colectiva de la población en la gestión de los SBAS puede aportar ideas nuevas. Una gestión que apueste por una nueva manera de entender la relación entre usuarios, gestores y titulares de los SBAS, impulsando una gestión con la participación de la población y no de espaldas a la población.

Los SBAS son monopolios naturales ya sean públicos o privados, en los que no existe la libre competencia entre gestores del servicio, ya que funcionan por concesiones de larga duración entre el titular y el operador. En los procesos de privatización de la gestión de los SBAS, el único momento de “libre competencia” es en el proceso de adjudicación de la concesión y a partir de aquí se actúa en condiciones de monopolio. Las características que deben regir los servicios básicos públicos de agua y saneamiento son las siguientes:

- Universalidad: acceso universal a servicios de agua y saneamiento a toda la población, sin ningún tipo de exclusión.
- Equidad: acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento, independientemente de las condiciones de raza y socioeconómicas de la población.
- Integralidad: entender los servicios básicos de acceso de agua y saneamiento con una visión enmarcada dentro del ciclo integral del agua. Dentro del servicios básicos de agua y saneamiento se deben incorporar el alcantarillado, drenaje pluvial y el control de vectores.
- Gestión pública: considerar los servicios de acceso y saneamiento públicos por definición, prestados por entidades de naturaleza pública, bajo la forma de la organización directa de la empresa pública.
- Participación y control social: hay que involucrar a la ciudadanía en la gestión del agua, con el apoderamiento necesario que implica la gestión del agua. La ciudadanía debe ejercer el control a los SBAS para que lleven a término una gestión eficaz y sostenible desde la perspectiva social, ambiental y económica.
- Intersectorial: hacer posible el desarrollo tanto las zonas urbanas como las rurales desde una visión ecosistémica del agua.
- Calidad del servicio: se debe garantizar un servicio con regularidad, continuidad, eficiencia, seguridad y calidad en el suministro.
- Acceso con precios módicos y justos: desarrollar políticas tarifarias de acuerdo con el poder adquisitivo de los/las usuarios/as; No debe superar el 3% del ingresos familiares.

Objetivos de la participación en la gestión de los SBAS

En el marco de la gestión de los SBAS, la participación de la población en la gestión de los servicios conllevan una oportunidad de construcción social. Desde el Observatorio Internacional de Democracia Participativa ¹ se han definido los cuatro objetivos básicos que persigue la participación ciudadana en el ámbito local. La participación en los servicios básicos permiten alcanzar los mismos objetivos, que son los siguientes:

- Igualdad: La participación se entiende como un procedimiento que aumenta la representación de los grupos anteriormente excluidos, potencia sus capacidades, aumenta su autoestima y crea una sociedad con mayor justicia, redistribuyendo recursos y oportunidades a favor de estos sectores. La participación puede generar igualdad de oportunidades entre distintos actores y ciudadanos para incidir en las decisiones públicas, hecho que beneficia a esos sectores de población tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones públicas. Al mismo tiempo, mediante prácticas de participación ciudadana puede lograrse una mejor redistribución de los recursos públicos.

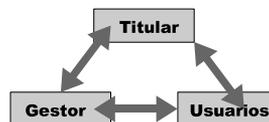
¹/ Parés, M.; Pomeroy, M. i Díaz, L. (2007). Observando las democracias participativas locales. Barcelona: Observatorio Internacional de Democracia Participativa.

- **Ciudadanía:** La participación extiende los derechos de los ciudadanos, otorga nuevas libertades y responsabilidades al ejercicio democrático, fomentando una ciudadanía más participativa. A través de la participación ciudadana se pueden reforzar los elementos comunitarios. La participación puede servir para multiplicar el sentimiento de pertenecer a una comunidad, el hecho de sentirse parte de una colectividad y participar de ella.
- **Confianza:** La participación permite la transparencia y el control por parte de los ciudadanos, provocando nuevas relaciones con el gobierno y un acercamiento entre ciudadanos y los representantes políticos, provocando nuevas relaciones basadas en la confianza entre el gobierno local y la ciudadanía. Se trata de recuperar la legitimidad perdida por las formas de gobierno tradicional y generar nuevas relaciones de confianza entre la administración y la ciudadanía.
- **Eficacia:** Impulsar la participación ciudadana para obtener una mayor eficacia en la elaboración de las políticas públicas. Con participación ciudadana la identificación de problemas es más ajustada a la realidad y las políticas públicas responden mejor a esas necesidades colectivas. En otros términos: la participación ciudadana puede hacer que los gobiernos locales sean más funcionales y transparentes.

Diferentes modelos de gestión de los servicios básicos de agua y saneamiento

En los SBAS intervienen los siguientes actores: gobierno, gestores, trabajadores, consumidores, sociedad civil y agencias externas. Cuando analizamos los SBAS y sus actores relevantes (titular, gestor y usuario), sólo analizamos una pequeña parte del ciclo integral del agua, si solo se tiene en cuenta la gestión de los servicios básicos de agua. A partir de esta acotación se analizará los tres siguientes agentes:

- **Titular del servicios:** Se entiende como el propietario de la instalación y el responsable ante los usuarios de dar un servicio adecuado. Se encarga de hacer cumplir los acuerdos de gestión la entidad gestora del servicio.



- **Gestores:** Se encargan del correcto funcionamiento del SBAS. Tienen la obligación y la responsabilidad de hacer funcionar el servicio de acuerdo con el titular. En este apartado podríamos incluir los trabajadores del servicio, como un activo a tener muy presente en la gestión.
- Nos referimos a usuarios(as) del servicio cuando se habla de la población que se beneficia de éste, con unos derechos y deberes.

Modelo público. En el modelo público de agua, el titular del servicio y el gestores del servicio son de naturaleza pública. Más del 90% de la población mundial con acceso a la agua lo tiene a través de un servicio público de agua. El modelo público mantiene la esfera de decisión del servicio en el ámbito público y debe gestionarlos bajo los principios de gestión de un bien común y fuera la lógica del mercado.

En este caso, la responsabilidad a todos niveles es del sector público. Este modelo ha funcionado y sigue funcionando en muchos lugares de manera eficaz, y con algunos de los criterios antes mencionados. La unicidad del sector público en la gestión del ciclo integral del agua no fragmenta la gestión del ciclo.

Pese a ello, hay que recordar que a veces el sector público no ha cumplido con eficacia los objetivos de alcanzar el acceso universal a la agua, el servicio no ha mejorado y no ha aumentado su extensión; también ha tenido episodios de corrupción. Debido a estos casos de mala gestión y las medidas adoptadas en el Consenso de Washington, donde se acordó reducir el papel del Estado drásticamente, al sector público se le ha calificado de ineficiente y poca transparente en la gestión de los servicios públicos, y en especial a los SBAS. Estos argumentos fueron utilizados por los sectores que impulsaron la privatización de los SBAS.

La situación en que el titular y los gestores sean de naturaleza pública ha llevado, en algunos casos, a que el titular utilice el servicio público para sus finalidades particulares y/o partidistas. La gestión y la titularidad pública, permite llegar a un grado de relación con el usuario muy alta: interlocución directa, dar la información que la situación exija, control sobre tarifas.

Gestión pública con participación y control social. Como se ha explicado en el punto anterior, para tener un modelo público más eficaz y mantener el control y la gestión de un bien común de tanta importancia como el agua en la esfera pública, se propone la participación y el control social como herramientas para aumentar la eficacia social, ambiental y económica reduciendo los casos de mala gestión.

La participación social en la gestión de los SBAS tienen los siguientes elementos de interés: aumento del conocimiento por parte de la población del funcionamiento de los SBAS; relación directa entre usuarios(as), el operador y el titular; dar voz a todos los actores que tienen relación con la agua, mejorar el acceso a la información, impulsa nuevas mejoras en la gestión. El control social en la gestión del agua, permite aumentar la transparencia de la gestión del agua y desarrollar una ciudadanía comprometida con sus servicios públicos.

Gestión comunitaria. El Estado no da a muchos ciudadanos cobertura en los servicios de agua y éstos se autoorganizan desde las diferentes comunidades por conseguir los valiosos SBAS. La forma con que se organizan es muy variada y se ajusta a su realidad cultural y social, pero en la mayoría de los casos los usuarios tienen un gran conocimiento de la complejidad de la gestión del agua, que permite un gradual empoderamiento social y técnico de la comunidad. La titularidad del sistema en muchos casos es de la comunidad de usuarios.

Estos tipo de gestión se da en zonas donde se ha producido una ausencia total del Estado y son zonas que no un escaso interés por parte de los operadores del agua con ánimo de lucro. En zonas rurales los sistemas comunitarios autogestionados tienen una fuerte implementación.

Conclusiones

Los SBAS contribuyen a fortalecer la cohesión social de los territorios; por lo tanto son estratégicos para el sector público. Desde los movimientos sociales, se cree que el sector público no se puede inhibir de la gestión eficaz y eficiente de los SBAS; por lo tanto no se puede permitir ni concesionar/privatizar la gestión y menos en entornos con gobernabilidades débiles (poca capacidad de control sobre las corporaciones privadas). El “sector privado” cuando participa en países empobrecidos casi siempre lo hace con créditos del Banco Mundial (BM), que son fondos económicos públicos. La supuesta inyección de recursos económicos del sector privado augurado por el BM fue falso, como reconoció a la responsable de agua del BM en el último IV Foro Mundial del Agua de México.

Después de muchos intentos fallidos de corporaciones privadas transnacionales que, con dinero público, prometieron conseguir el acceso universal al agua, la propuesta de la gestión pública con participación y control social nació de la sociedad civil.

Durante los últimos tiempos ha habido campañas muy fuertes para reducir el papel del Estado y el papel de los servicios públicos. Los SBAS no han sido una excepción, han sido el laboratorio de todas esas reformas de las políticas públicas de reducción del Estado, que más tenían que ver con la reforma del sistema financiero internacional que con el sector del agua. A pesar de todo el dinero público, el sector privado sólo ha representado un 0,3% de las nuevas conexiones a agua que se han realizado desde el año 2000.

El sector público del agua, por otro lado, ha tenido sus debilidades y episodios de poca eficacia, que no podemos generalizar a todo el sector público del agua, ya que gracias a los servicios públicos de agua se ha conseguido la universalización del acceso al agua... en los países donde se ha conseguido.

El sector público del agua debe acercarse a sus usuarios(as), debe establecer lazos de larga duración permitiendo la participación usuarios(as) en la gestión del sistema. Debemos separar a los SBAS del poder político, que pueda querer utilizarlo con finalidades electoralistas o partidistas. Si conseguimos unos servicios públicos de agua eficaces y transparentes, la participación y el control social en la gestión del agua hará que emprendamos reformas en el sector del agua beneficiosas para todos los usuarios/as, impulsando políticas públicas de abajo a arriba. Esta nueva forma de gestionar los SBAS, no es fácil ni está exenta de presiones para que fracase, pero se le debe dar el apoyo y el impulso necesario para conseguir el acceso universal al agua en todo el planeta.

La propuesta de los movimientos es una gestión pública con participación y control social, que pasa por entender una nueva manera de gobernar y relacionarse entre la población y los poderes públicos, en la que se entienda la participación y el control social como un activo en la gestión del agua.

Jaume Delclòs i Ayats es ingeniero industrial; miembro de la campaña de "Agua de todos, un derecho y no una mercancía" de Ingeniería Sin Fronteras.