



SÍNTESIS DE APORTACIONES Y PROPUESTAS DERIVADAS DEL SEMINARIO SOBRE EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO BÁSICO, CELEBRADO EN BARCELONA LOS DÍAS 11 Y 12 MAYO DEL 2010

Pedro Arrojo Agudo

Dpto. de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza

Miembro de la Fundación Nueva Cultura del Agua

Nota : Este texto ha sido elaborado con la colaboración de Aniza García, investigadora del Instituto Complutense de Estudios Jurídicos Críticos UCM

1- La responsabilidad en materia de derechos humanos.

En lo que se refiere a la responsabilidad en materia de derechos humanos, queda fuera de toda duda que corresponde a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, es decir al Estado en sus diversos niveles administrativos. En este caso, la institución pública que suele tener la responsabilidad de los servicios de agua y saneamiento es el municipio.

Se constata una confianza muy relativa en cuanto a la eficacia de ese reconocimiento; en todo caso, la iniciativa en marcha en el Consejo de Derechos Humanos de NNUU es valorada como una buena **oportunidad** (o estrategia) para establecer los principios esenciales del acceso universal al agua potable y al saneamiento básico, y para favorecer una adecuada regulación de la gestión del recurso.

La eventual declaración desde NNUU del *acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento como un derecho humano* exigiría compromisos específicos y concretos de los Gobiernos que tendrían que aportar medios, medidas legales y normativas a niveles nacionales, regionales y especialmente municipales que permitieran hacer efectivo, tanto el acceso universal a tales servicios como su seguimiento.

2- Delimitar y definir con precisión qué se considera propiamente derecho humano desde un marco ético de prioridades.

Para ello debemos clarificar e identificar qué parte de los servicios de abastecimiento y saneamiento deberían considerarse como derecho humano. En principio, en lo que se refiere al acceso al agua potable, se ofrecen cifras como 30 y 60 litros por persona y día de aguas salubres. Sin embargo, la cuestión del saneamiento, siendo claro que debe incluirse, no acaba de tener formulaciones concretas. Una posible formulación podría ser: *el acceso a letrinas y fosas sépticas, en condiciones de dignidad e higiene, en el caso de poblaciones dispersas o comunidades pequeñas; y conexión a sistemas de alcantarillado, con posterior saneamiento antes de su vertido al medio natural, en el caso de pueblos y ciudades.* Diseñar estrategias para desarrollar y consolidar el **derecho al saneamiento** pasa por fortalecer la disposición pública a conceder “subsidios focalizados” en este tipo de servicios, desde el argumento clave de la salud pública, “visibilizando” el estrecho vínculo entre saneamiento, preservación del recurso hídrico para el consumo y salud pública.

De cara a delimitar más claramente lo que entendemos debe quedar gestionado como derecho humano se insiste en la necesidad de distinguir categorías éticas en los diversos usos y funciones del agua:

- El *agua-vida*, en funciones básicas de supervivencia, tanto de los seres humanos, como de los demás seres vivos, debe tener prioridad; de forma que se garantice la *sostenibilidad de los ecosistemas* y el acceso universal a cuotas básicas de agua de calidad, como un *derecho humano*. El agua necesaria para mantener actividades productivas básicas, de las que depende la alimentación de comunidades vulnerables, debe incluirse en este rango.
- El *agua-ciudadanía*, en actividades y *servicios de interés general*, como los *servicios domiciliarios de agua y saneamiento*, debe situarse en un segundo nivel de prioridad, en el ámbito de los *derechos ciudadanos*, con sus correspondientes *deberes ciudadanos*.
- El *agua-economía*, en *funciones productivas*, por encima de los *niveles de suficiencia* para una *vida digna*, debe reconocerse en un tercer nivel de prioridad, en conexión con el derecho de cada cual a *mejorar su nivel de vida*.

3- Cómo garantizar el acceso universal al servicio en tejidos urbanos bien organizados.

En cuanto a como proveer los medios y medidas para ofrecer estos servicios básicos, se aporta la idea de que las redes de abastecimiento y de saneamiento en los tejidos urbanos deben extenderse antes de construir las casas. Las redes deben ser garantizadas y pagadas por los constructores que urbanizan la zona, de forma que tales costes queden incluidos en el de las viviendas. Todo ello debería estar garantizado por los ayuntamientos a través de normativas y de la pertinente vigilancia. Obviamente tal enfoque es posible en tejidos urbanos bien organizados, en los que el planeamiento urbano es viable.

4- El caso de comunidades urbanas “irregulares” no conectadas.

En muchos casos, esas condiciones no se dan, produciéndose crecimientos urbanísticos incontrolados y, cuando menos, difícilmente controlables. En estos casos, y ante hechos consumados irreversibles, el municipio debe asumir directamente la provisión de esos servicios mínimos a **comunidades no conectadas**, prohibiendo los proveedores con ánimo de lucro (en Uruguay el Estado compró esas empresas, pagando también las inversiones realizadas) y garantizando esos servicios mínimos con medios propios o contratados bajo su control en condiciones adecuadas de salubridad y accesibilidad para todos. Se trata en suma de que el Ayuntamiento, o instancias gubernamentales superiores, asuman su responsabilidad desde fórmulas de emergencia provisional. Al fin y al cabo, si hay voluntad política y se aplica la prioridad pertinente, estas instituciones pueden disponer de la infraestructura correspondiente de camiones cisterna y del acceso a las fuentes adecuadas. Tal servicio debería ser gratuito, sustituyendo el papel de la fuente pública mientras la acometida correspondiente haga posible esa fuente...

Se trata pues de poner medios- camiones de agua potable e instalación provisional de letrinas y fosas sépticas - y, al tiempo, promover la organización comunitaria. Tal opción de emergencia debe ir seguida de la extensión de ramales centrales de las redes de abastecimiento y alcantarillado, con la instalación de fuentes públicas. La financiación de esos ramales centrales, en este tipo de circunstancias, debe de ser una inversión pública, sin retorno, en la que, no obstante, suele ser importante la colaboración comunitaria, sobre todo en lo que se refiere al posterior mantenimiento y gestión. La extensión de ramales

secundarios y el enganche domiciliario a las redes, debe desarrollarse con la contribución financiera y el trabajo de los interesados, respecto al problema de las **comunidades no conectadas**, especialmente en los asentamientos irregulares.

5- El caso de comunidades rurales no conectadas.

En estos casos la participación de las comunidades resulta esencial. Son varias las contribuciones sobre experiencias exitosas en este sentido. Tal es el caso de la empresa pública uruguaya (OCE) en su estrategia para universalizar el acceso a este tipo de servicios en comunidades rurales dispersas. También se aportan experiencias similares en Ecuador, en la zona de Cuenca, bajo la iniciativa de la empresa municipal ETAPA. La estrategia, en suma, se resumiría como sigue: inversión a fondo perdido o bajo condiciones financieras muy favorables, por parte de la empresa, para garantizar las acometidas centrales de las redes; capacitación y organización comunitaria para el manejo, gestión y mantenimiento de los servicios, bajo el asesoramiento y dirección de la empresa pública; colaboración comunitaria con trabajo y tarifas para financiar los enganches a la red, en condiciones viables para todos. Generalmente, el problema no es tanto la inversión, sino la gestión y mantenimiento del servicio; y es aquí donde resulta esencial la participación comunitaria, reforzando el “sentido de pertenencia y de responsabilidad”

6- Valoración negativa de las políticas neoliberales de privatización.

A la hora de valorar el modelo de gestión desde el que se deberían abordar estos retos, hay posiciones diversas que, no obstante, convergen en la valoración negativa del papel de los grandes operadores privados y sobre todo de las políticas neoliberales del Banco Mundial. En algunos casos, se reconoce que la empresa privada puede cumplir funciones interesantes, desde una adecuada regulación, pero siempre que la capacidad de decisión y de gestión quede en manos de las instituciones públicas, desde criterios basados en el principio de no lucro y en criterios de servicio público. De la misma forma que la seguridad pública nunca debe delegarse en sus claves centrales a empresas privadas, los servicios básicos vinculados a derechos humanos como el de agua y saneamiento deben ser controlados de forma efectiva por gestores públicos bajo adecuadas formas organizativas. No parecería aceptable bajo ningún concepto privatizar por concesión el servicio de la policía o los servicios de salud pública. Sin embargo, si puede resultar razonable que se contraten servicios puntuales a empresas privadas que mejoren el servicio público de la policía, complementándolo o aportándole elementos tecnológicos avanzados, etc... De forma análoga, los servicios públicos de salud pueden contratar servicios puntualmente en el ámbito privado, pero sin renunciar a gestionar y controlar de forma efectiva el servicio público de salud. No sería razonable, en este sentido, concesionar los servicios de salud pública de un país o de una ciudad a una multinacional farmacéutica...

En general se considera que las políticas del Banco Mundial y el poder omnímodo de las grandes corporaciones privadas vicia de entrada el debate y genera relaciones asimétricas que hacen perder a la Administración Pública el control real de los servicios, cuando éstos se concesionan.

Colocar en primer plano el *derecho humano al agua potable y a servicios básicos de saneamiento*, descoloca, si cabe aún más, la centralidad que concede el modelo neoliberal vigente a las empresas privadas en materia de servicios de agua y saneamiento. Aunque algunas empresas privadas ven el reconocimiento del derecho como una oportunidad de negocio, si son ellas las que se encargan de conseguir la cobertura universal, con el correspondiente cobro al Estado, no parece que el afán de lucro sea quien deba guiar la

consecución de este reto, aunque se apele, in extremis, a la “responsabilidad social corporativa”. Más adecuado parece diseñar e implementar formas organizativas de carácter público, basadas en principios de no lucro, transparencia y participación ciudadana. En este sentido, se hace necesario no sólo conformar empresas públicas profesionalmente competentes, con los medios necesarios, sino definir un código ético que establezca criterios de gestión diferentes a los que imperan en el mundo empresarial, tanto entre empresas privadas como públicas.

No hay evidencia empírica de que la gestión privada resulte ni siquiera más eficiente, especialmente en lo que concierne a los sectores más desfavorecidos. En muchas de las experiencias de privatización, las empresas no han cumplido con sus compromisos de inversión, con frecuencia incumplen las normas en relación a su personal (por ejemplo, subcontratan), y asumen muy escasos riesgos (de hecho, se han tenido que invertir recursos públicos para reestructurar los sistemas de agua de cara a su privatización, y para reducir los riesgos para las empresas privadas que se incorporan al sector). Por otro lado, su propio carácter privado centra la rendición de cuentas definitiva ante los accionistas principales, haciendo difícil y contradictorio garantizar una gestión transparente, en la medida que ello degrada la maximización de beneficios.

El pretendido control público a través de empresas mixtas, que pueden tener incluso mayoría pública, en lo que se conoce como la estrategia de Partenariado Público-Privado (PPP) acaba fracasando en la práctica, al imponerse de facto esa **asimetría de poder**, generalmente a través de la **asimetría en el acceso a la información**, en la medida que este tipo de compañías suelen imponer en los contratos condiciones de exclusividad en materia de gestión, bajo el argumento de poseer la capacidades pertinentes (“know-how”, “savoir faire”,...).

7- La necesidad de apostar por nuevos modelos de gestión pública.

Por ello se insiste en la necesidad de que los ayuntamientos, en la mayoría de los casos (está el caso de una empresa nacional en Uruguay), o la Administración Pública en términos generales, mantengan su control sobre la gestión de estos servicios desde empresas públicas con una adecuada capacidad, tanto en medios y financiación, como en profesionalidad.

Se trata de desarrollar un nuevo modelo de gestión pública que supere los problemas de burocratización, corporativismo, corrupción, falta de transparencia, ineficiencia o clientelismo, para, en cambio, incorporar nuevos objetivos, como el acceso universal al servicio; así como nuevos criterios y principios de “no lucro” (reversión de los posibles beneficios), democratización, participación sustantiva y control ciudadano, transparencia y acceso a la información y sostenibilidad ambiental, regenerando, en suma, los conceptos de “interés general”, “servicio público”, “ciudadanía” y muy en particular el concepto de “derecho humano”. Este tipo de empresas no puede quedar sujeto a los estándares propios de la empresa privada en espacios de “libre mercado”, con la rentabilidad en forma de beneficios monetarios como criterio clave de referencia.

Este nuevo modelo de gestión pública debería basarse en los siguientes principios:

1. **Acceso universal** a esos servicios de interés general, gestionados sin ánimo de lucro (desmercantilizados) y de forma sustentable, tanto desde el punto de vista ambiental como organizativo y financiero de acuerdo con las necesidades y usos de los ciudadanos.

2. **Gestión participativa:** garantizando transparencia en la gestión y acceso a información de “calidad” (cierta, relevante y comprensible), de forma que la ciudadanía pueda dar seguimiento a la gestión, con una adecuada y periódica rendición de cuentas y con niveles de participación efectiva (y no meramente formal) en la toma de decisiones.
3. **Gestión descentralizada,** en estrecha vinculación con la población que debe favorecer la participación, e **integrada** en el territorio, desde una perspectiva que garantice la sustentabilidad de los ecosistemas que brindan los recursos.
4. **Gestión regulada y apoyada desde instancias superiores** (a nivel nacional e incluso internacional) que garanticen la viabilidad de los servicios, especialmente en las comunidades más vulnerables, y que supervisen los estándares de salubridad, calidad del servicio, accesibilidad y transparencia.

La visión neoliberal asume que las responsabilidades estén centradas en los municipios pero no garantiza la transferencia de los fondos necesarios, apretando el cerco de depauperación financiera de la función pública al nivel local. Eso genera condiciones en muchos casos que favorecen el recurso a la privatización. Por ello es esencial que, desde esa visión descentralizada, los gobiernos y las instituciones internacionales proporcionen las herramientas (medios económicos y capacitación) a los municipios para que éstos estén en condiciones de gestionar sus responsabilidades.

Se defiende la necesidad de promover estrategias organizativas y de alianza en torno a la idea del **Partenariado Público-Público**, a niveles regionales, nacionales e internacionales, de cara a fortalecer las capacidades de esas empresas públicas. La extensión territorial de la gestión a niveles regionales, de cuenca o microcuenca, permiten conseguir mejores economías de escala. Pero lo fundamental, en lo que insiste todo el mundo, es en la necesidad de compaginar **profesionalidad** con **nuevos criterios empresariales** basados en el **interés general** y en el **principio de no lucro**.

Otra cuestión fundamental que se plantea es la necesidad de abrir ese modelo empresarial a la **transparencia y la participación ciudadana**, en contra del principio habitual de secreto empresarial para defender los intereses de la empresa en marcos de libre competencia... En este caso, se trata de servicios que se gestionan como *monopolios naturales*, en los que por tanto no existe *competencia en el mercado* sino, a lo sumo *competencia efímera por el mercado*. En estas condiciones, lo que si puede y debe existir es la *competencia a través de la información*, en lo que se conoce en terminología inglesa “*benchmarking*”.

8- La responsabilidad pública de la regulación a nivel de gobierno.

La descentralización conlleva la necesidad de un control y supervisión de rango superior, en la medida que están en juego derechos humanos y ciudadanos cuya responsabilidad reside en última instancia a nivel de los gobiernos, e incluso a nivel de NNUU. Al igual que los Gobiernos deben garantizar en su caso los medios necesarios a los municipios, también deben supervisar el cumplimiento de ciertos estándares y obligaciones por parte de éstos y de los correspondientes operadores, sean públicos o privados.

No obstante, respeto a la figura del regulador, se aportan visiones diversas. Desde el ángulo más crítico se recuerda que el concepto mismo de regulación surge como una necesidad de los propios procesos de privatización, para velar por la competencia y mediar entre las empresas y los municipios. En muchos países, el regulador suele ser de corte tecnocrático y su creación

responde paradójicamente a la lógica neoliberal de “desregular”, eliminando condicionantes sociales y ambientales para ampliar espacio a las opciones de mercado. Todo ello hace que no sea fácil reconvertirlos en entes verdaderamente autónomos, independientes y democráticos.

La mayor parte de los participantes en el seminario apoyan la necesidad de la regulación, haya o no concesión de servicios a empresas privadas. Se ve necesario institucionalizar responsabilidades de vigilancia sobre los operadores por parte del Estado, por encima de las competencias municipales o regionales. El regulador tiene que garantizar un auténtico control ciudadano (participación “efectiva” de los usuarios); debe habilitar vías para denunciar posibles irregularidades y exigir derechos; debe controlar el sistema de tarifas y la calidad de los servicios prestados, desarrollando estándares e indicadores que permitan establecer un marco de “competencia a través de la información” (“benchmarking”), sobre la base poder contrastar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios en distintas ciudades .

Todo ello debe llevar a que la institución reguladora sea próxima y accesible a la ciudadanía. En este punto, no se ve claro que éste sea el perfil del regulador en los distintos países, en la medida que suele ser de corte más tecnocrático que participativo. Quedaría pues abierto el reto de abrir estas instituciones a la participación ciudadana. En suma, también en este nivel más amplio de la gestión pública, la transparencia, accesibilidad y participación ciudadana se ven necesarias, más allá de que la institución en cuestión tenga y ejerza las funciones técnicas que le correspondan.

Respecto a la independencia del regulador, ésta aparece como deseable y al tiempo difícil. El hecho de que sea independiente, no sólo de los operadores, sino incluso de los poderes de los que dependen los servicios, es deseable y contradictorio, en cierta forma, en la medida que el regulador se debe institucionalmente al Estado que le encomienda sus funciones. Ciertamente, el regulador debe ser independiente de las autoridades municipales o regionales, que generalmente tienen las competencias y responsabilidades en los servicios. Pero al tiempo, deben mantener una cierta autonomía respecto a las redes de poder político, para lo cual es fundamental introducir en su trabajo cotidiano e incluso en su estructura institucional la participación ciudadana.

9- Responsabilidades a nivel internacional.

La responsabilidad de la Administración Pública no debe limitarse a los niveles municipal, regional y nacional, sino que debe extenderse a las instituciones públicas internacionales, en la medida que están en juego derechos humanos. En este sentido hay unanimidad en el seminario sobre la necesidad de cambiar las políticas que viene aplicando el Banco Mundial en esta materia. En efecto, los fondos públicos que gestiona el BM no sólo no deben condicionarse a procesos de privatización, como ha venido ocurriendo hasta ahora, sino que deben canalizarse a través de las Administraciones Públicas, pero desde condiciones que deben incluir garantías en el sentido de que la prioridad efectiva en el uso de esos fondos sea justamente garantizar esos derechos humanos. Hay acuerdo en que tales garantías deben tener una de las claves en exigir fórmulas concretas de participación ciudadana en el control de esos fondos y de los servicios de agua y saneamiento a los que se destinen.

Otra de las condiciones para proporcionar ayudas de cooperación al desarrollo se centra en la recuperación íntegra de costes, siendo que en los países desarrollados la mayor parte de las redes e infraestructuras que garantizaron la cobertura y el acceso universal a los servicios se hizo con fondos públicos invertidos a fondo perdido, en nombre del interés general. En suma,

hay que vigilar los criterios de la cooperación internacional para evitar reproducir un “modelo colonial” o su utilización como mero instrumento de la política comercial y exterior de los países ricos.

10- Asumir criterios de racionalidad económica en un marco de prioridades éticas.

Los servicios públicos vinculados a derechos humanos y ciudadanos, como los de abastecimiento y saneamiento, deben gestionarse sobre la base de principios de responsabilidad y de racionalidad de economía pública (bien diferentes a los de mercado) ajustados desde criterios éticos, a los diversos tipos de derechos que deben gestionarse:

Derechos humanos: el criterio básico debe de ser el de la eficacia (y no el de la eficiencia) sin condicionarse a restricción ni deber alguno.

Derechos ciudadanos: el criterio debe de ser el de la eficiencia eco-social, con modelos tarifarios (subvenciones cruzadas o directas) que garanticen cumplir desde criterios coste-eficacia objetivos esenciales como el del acceso universal; así como objetivos de responsabilidad ciudadana, mejora de la eficiencia (conseguir más con menos) y garantía financiera. Desde este enfoque de racionalidad económica, el ciudadano no puede ser reducido a simple cliente, sino que debe garantizarse su participación efectiva en la gestión, en general, y en el diseño de la política tarifaria, en particular.

Derechos económicos: vinculados a actividades productivas. En este tipo de usos, que buscan obtener beneficios (por encima de los niveles de suficiencia y dignidad), el orden de prioridad se debería colocar en un tercer nivel, mientras que el sistema tarifario debería imponer criterios de recuperación íntegra de costes

El acceso básico al agua potable como un derecho humano, constituye una decisión política en la que la universalización del acceso se prioriza sobre cualquier tipo de racionalidad económica. En este contexto, la garantía de acceso no tiene por qué ser eficiente, sino eficaz. Considerada el agua en su “función de agua-vida”, no tiene por qué responder a criterios de lógica económica, como el de la recuperación íntegra de costes. El presupuesto público debe de estar listo a garantizar ese acceso universal, sin demandar compensación de costes (y menos, beneficios), en la medida que los derechos humanos no se condicionan a deber alguno.

El reconocimiento del derecho humano al agua supondría la **prohibición de los cortes por razones de impago**, y en su caso, la habilitación de las vías para reclamar cualquier irregularidad en el funcionamiento del servicio

Una vez delimitado qué debe quedar en el ámbito de los derechos humanos, el resto de servicios y derechos brindados a través de las redes de agua y de saneamiento deberán tener los criterios económicos pertinentes, tal y como se ha expresado anteriormente. Una opción interesante es organizar un sistema escalonado de tarifas, fundado en la distinción de los diversos usos o “funciones” del agua. El reconocimiento de una “**tarifa mínima vital**” gratuita, cuando menos para quienes viven en pobreza, es viable, bien a través de subvención directa, bien mediante el cobro de tarifas más altas para otros usos productivos y suntuarios (subvenciones cruzadas).

En todo caso, es de notar que, incluso determinadas conquistas y servicios que desbordan el ámbito de los derechos humanos para entrar en el de los derechos ciudadanos e incluso de los derechos económicos, han sido posibles en países desarrollados gracias a esfuerzos colectivos y públicos que no han buscado ser compensados íntegramente a través del pago de las

correspondientes tarifas. Por otro lado, los países desarrollados mantienen masivas subvenciones públicas destinadas al negocio agrícola industrial ...

11- Debe garantizarse una gestión integrada y sustentable.

Una gestión que atienda no sólo a la satisfacción de necesidades básicas sino que también integre la componente ambiental y de forma particular el control de la contaminación, estableciendo restricciones legales, más allá del principio de “quien contamina paga” (no debe ser posible comprar cuotas determinados tipos o niveles de contaminación). En particular, la Directiva Marco de Aguas europea transita desde la tradicional “gestión de recurso” a nuevos enfoques de “gestión ecosistémica” imponiendo el reto de la recuperación del “buen estado ecológico”. Este enfoque eleva y complejiza el compromiso de gestión pública, haciendo más inconsistentes las opciones de privatización, en la medida que los ecosistemas acuáticos no se pueden parcelar y privatizar sin quebrar las bases de la gestión sustentable que exige la citada Directiva. Desde esta perspectiva es necesario garantizar:

- una gestión integrada del saneamiento, que incluya no sólo la depuración de retornos urbanos sino también los vertidos tóxicos industriales y mineros.
- control del crecimiento de las demandas dentro de límites sustentables

Una cuestión fundamental es la calidad de las aguas en origen, lo cual, a su vez, está en estrecha e inexorable relación con el estado ecológico de los ecosistemas acuáticos- ríos, lagos, humedales y acuíferos -. A este respecto es fundamental promover normas nacionales e internacionales que eviten la contaminación tóxica de las fuentes naturales por aplicar técnicas productivas incompatibles con los criterios de salud pública de la OMS. Por otro lado, se hace necesario asumir, desde la gestión pública, una perspectiva ecosistémica a nivel de cuencas y microcuencas, superando necesariamente la visión puramente local de carácter municipal, para abrir una visión integradora basada en el paradigma de sostenibilidad. Este reto desemboca en la necesidad de asumir el reto complejo de la gestión sostenible de los ecosistemas acuáticos a nivel de cuenca, promoviendo las instituciones públicas correspondientes.