

# Costos de la participación privada

CIUDADES 59, julio-septiembre de 2003, RNIU, Puebla, México

*Emilio Pradilla Cobos\**

**E**l análisis de las implicaciones económicas, sociales y políticas de la participación del capital privado en la construcción de infraestructura de dotación de agua potable y drenaje, y su operación comercial, remite a ubicar el tema en cuatro ámbitos: el carácter de derecho humano y social del acceso a estos servicios; la función del Estado como garante de estos derechos; las contradicciones que la participación privada introduce en la relación entre los dos primeros aspectos; y los costos sociales y políticos que ellas generan para los sectores mayoritarios de la sociedad.

Abordaremos este tema desde la mirada teórica —económica, social y política—, como reflexión sobre los encadenamientos lógicos de la relación entre lo público y lo privado en la dotación a la población de agua y saneamiento en las condiciones imperantes en América Latina y México en particular; no desde la perspectiva empírica o del estudio de casos concretos.

## 1. Agua y saneamiento como derechos humanos y sociales

El acceso de toda la población a los servicios de agua potable, drenaje y otras obras de saneamiento forma parte, simultáneamente, de los derechos humanos a la alimentación y a la salud, consagrados por la **Declaración Universal de los Derechos humanos**, de la cual son signatarios los diferentes estados latinoamericanos. A tal título se encuentran consagrados en diversas constituciones políticas nacionales, en particular en la mexicana. Por ello, forman también parte de los derechos sociales y políticos conquistados por las sociedades de la región. Lamentablemente, hoy, estos derechos aún no son garantizados a todos los latinoamericanos o mexicanos (Habitat, 1996: 263 a 269; Cepal, 2000: 164 a 170; Conapo, 2000: 254).

El **derecho al agua potable** no se satisface en lo cuantitativo, pues aún encontramos en el campo, los poblados rurales y las periferias urbanas a porciones de población que carecen de ella en sus domicilios o lugares de trabajo, la reciben en cantidad insuficiente, o tienen que realizar un penoso trabajo extra para obtenerla. La calidad del bien recibido es aún más insatisfactoria, pues en general el agua disponible carece de las características de pureza necesarias para ser considerada **potable**, obligando a muchos habitantes a consumir agua contaminada o de sabor desagradable, a purificarla por métodos arcaicos, o a quienes poseen los medios económicos, a sustituirla por agua embotellada *purificada*, vendida comercialmente, en muchos casos también de dudosa calidad, con un alto costo económico para los usuarios.

El servicio de evacuación de aguas negras, de acuerdo a la norma internacional, tampoco existe en muchos ámbitos y asentamientos rurales, o en algunas zonas habitacionales de las periferias urbanas, sobre todo las de reciente formación por procesos irregulares. Los sistemas existentes presentan fallas que llevan a la contaminación de los mantos freáticos subterráneos; y se somete a tratamiento sólo una parte muy pequeña de las aguas negras urbanas o rurales. Ellas se vierten a los embalses, a las corrientes de agua y al mar, contaminando grandes superficies acuáticas, destruyendo su fauna y flora, y afectando la actividad agropecuaria y pesquera y la salud de los habitantes rivereños de ríos, lagos y mares. El uso de agua contaminada en la agricultura y la ganadería regresa la contaminación a las concentraciones humanas a través de los alimentos.

Mientras la sociedad mundial lucha en las arenas sociales y políticas por conquistar los *derechos humanos de segunda generación*, muchos latinoamericanos aún no logran que se les garanticen estos derechos humanos básicos, que desde hace tiempo deberían formar parte de las condiciones mínimas de vida de toda la población mundial, si tenemos en

\* Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Correo electrónico: pradilla@cueyatl.uam.mx

cuenta el estado de la economía mundial y el grado de desarrollo científico y tecnológico alcanzado.

La pérdida de las reservas de agua potable, su severa contaminación por las aguas negras o los productos químicos usados en la actividad productiva primaria o secundaria y el consumo doméstico, el crecimiento poblacional aún elevado en América Latina, la deforestación acelerada y acumulada, la modificación de las condiciones naturales de flujo y reciclaje del agua sobre todo causadas por la urbanización, el desperdicio en el consumo y las fugas en redes defectuosas, han convertido a la reserva y el aprovisionamiento de agua en una cuestión estratégica para la sobrevivencia del mundo en el futuro, sobre todo cuando nos acercamos a la urbanización casi total de la población (Pradilla, 2002: 259).

## 2. La responsabilidad del sector público en la garantía del acceso al agua y al saneamiento

El Estado, entendido como un conjunto articulado de instituciones, organizadas en diferentes regímenes políticos según la legalidad propia de cada país, es una construcción de la sociedad y no una estructura separada de ella, aunque en la práctica se comporte como poder autónomo, impuesto, sobre todo en los regímenes autoritarios o semidemocráticos. En donde opera alguna forma de democracia representativa, su soporte legal y sus características son establecidas por la representación popular en los órganos legislativos. Su existencia material está garantizada por la tributación de toda la sociedad a través del pago de impuestos directos o indirectos. Estos hechos imponen al Estado responsabilidades sociales específicas que debieran ser sometidas al escrutinio permanente de la sociedad.

Entre estas responsabilidades se encuentra, sin lugar a dudas, la de garantizar a todos los habitantes mediante leyes, instituciones, infraestructuras y recursos, el acceso a aquellos derechos humanos de los que la nación es signataria, y los derechos sociales inscritos como tales en la Constitución y las leyes nacionales. Garantizar el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento es parte sustantiva de las obligaciones irrenunciables de los estados latinoamericanos.

En ambos casos —agua potable y saneamiento—, la prestación del servicio depende de la disponibilidad de agua, recurso natural propiedad de la nación y administrado por el Estado, lo que le impone a éste un manejo adecuado y sustentable para su disposición presente y futura. En el saneamiento, además de la responsabilidad de garantizarlo, el Estado tiene la de evitar que cause la contaminación del agua como recurso esencial, y que no afecte negativamente la supervivencia de otros recursos naturales —fauna y flora— y, sobre todo, de la población implicada directa o indirectamente en el proceso.

Soportados por recursos naturales de propiedad social, y financiados por los impuestos pagados por la sociedad en su conjunto, estos dos servicios deberían garantizarse a todos en forma permanente, gratuita o al menos con tarifas accesibles para todos, equitativas socialmente y progresivas según la

cantidad y calidad consumida, el nivel de ingresos y el uso dado al servicio. En este último caso, hay que diferenciar claramente dos tipos de uso diametralmente distintos: a) como materia prima, auxiliar o condición general de procesos productivos y de intercambio que generan ganancia mercantil y forman parte de los procesos de acumulación de capital, por lo que su costo real de producción debería ser cubierto por el usuario; y b) como parte esencial de la reproducción biológica y social de la población, cubierto con el ingreso de ésta, que no genera ganancia, por lo cual, en un marco de equidad distributiva, debería ser gratuita o subsidiada para toda aquella población cuyos reducidos ingresos imponen situaciones de pobreza o miseria.

En cualquier circunstancia, es socialmente inaceptable que una persona o un grupo social sea privado de servicios de dotación de agua y saneamiento cuya ausencia significa un riesgo grave para su salud, su trabajo de subsistencia y, aun, su vida. Los dos hechos anteriores impiden que estos servicios se sometan a la lógica de la oferta y la demanda, los precios de mercado, la suspensión del servicio por falta de pago, o cualquiera de las prácticas consagradas por el capitalismo a la manera neoliberal. Es por ello, que consideramos que deben mantenerse como bienes públicos administrados por el Estado.

Esta responsabilidad pública general debe especificarse en términos del destino del servicio. El agua y las obras de saneamiento son partes sustantivas de la reproducción de la población, que se cubren con parte de la renta individual: ingreso laboral o ganancia empresarial, formando parte de la responsabilidad del sector público ante los contribuyente; en otros casos, son materias primas o auxiliares en las actividades económicas —las mayores consumidoras— entran en el balance de costos de producción y en el cálculo de la ganancia (Pradilla, 1984: cap. III), por lo cual, salen del criterio de responsabilidad social del Estado en sentido estricto.

## 3. Las implicaciones y costos de la participación privada en agua y saneamiento

La participación o control del capital privado en la inversión, producción y gestión de la infraestructura y la prestación de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento, con carácter de propietario o concesionario, tiene múltiples implicaciones económicas, sociales y políticas.

La utilización de un recurso natural escaso como el agua, que es patrimonio de la sociedad y la nación, por empresarios privados significa que se entrega un bien público a la explotación y la ganancia privadas, independientemente de cualquier pago que haga el empresario por ello, pues implica la transferencia a éste de una renta del suelo absoluta o diferencial, en este caso de **monopolio** (Jaramillo, 1994; Topalov, 1984) detentada como propiedad colectiva, generada socialmente y cuyos beneficios deben revertirse a la sociedad.

La construcción y desarrollo de la infraestructura de captación, conducción y desalojo del agua potable o usada por

empresas privadas requiere de la disposición unitaria de suelo y subsuelo en manos públicas o de propietarios sociales, comunitarios o privados, y es difícilmente integrable si no interviene el Estado con su capacidad legal de expropiar por utilidad pública; aquí, nuevamente, aparece el uso de una facultad otorgada por la sociedad al Estado, la cual se pone al servicio del interés privado, sin que medie una retribución tangible y equivalente a la sociedad; este uso de facultades constitucionales es casi imposible de cuantificar en términos monetarios, a la manera capitalista.

En ambos servicios, pero sobre todo en el de las obras de drenaje de aguas usadas y saneamiento, es el Estado el que tiene la obligación ante la sociedad de velar por el patrimonio natural, llevando a cabo todas las acciones directas o indirectas de protección del medio ambiente, a veces difícilmente vinculables con el sistema específico mismo. El empresario privado, regido por la lógica de la mayor ganancia al menor costo y en el menor tiempo, casi seguramente no emprenderá estas obras y acciones, destruyendo o contaminando los recursos naturales colectivos o, en el mejor de los casos, transfiriendo su costo a la sociedad a través del gasto público.

La inversión en este tipo de infraestructuras, de muy elevado costo, se enfrenta a la barrera de la lenta rotación —recuperación— del capital invertido, lo cual entra en conflicto con la lógica de la rentabilidad a corto plazo del capital. Las salidas evidentes para que la amortización del capital no recaiga directamente sobre el monto de las tarifas —precio de producción o venta— lo que haría inaccesible el bien producido para extensas capas de la población, es la participación del Estado en la inversión, a fondo perdido o como *capital de riesgo*, con base en la tributación social. Es un caso homólogo al de la inversión privada en generación eléctrica por la vía de los *Pidiregas* en México.

Regida por la lógica de la acumulación de capital y su rentabilidad, la empresa privada incluirá en la tarifa final cobrada al usuario el costo de producción y la ganancia del capital; se excluye así cualquier posibilidad de subsidio estatal o precio controlado que existiría si se mantuviera en manos estatales, lo que eleva el costo al cual podría ofrecerlo el Estado, que no está sometido a estas lógicas por financiar la inversión y el servicio con dinero de los contribuyentes que no requiere del reembolso de utilidades. Es por esto que el subsidio que otorga el Estado o los precios políticos que fija no se salen de la lógica racional del estado capitalista. Las consecuencias de la privatización, en el caso de otro servicio público esencial en la sociedad actual, el de energía eléctrica en el estado de California, USA, sobre los precios del bien, son ilustrativos y pueden generalizarse a cualquiera de los servicios públicos esenciales.

El control privado implica una tendencia a la distribución desigual, en calidad y localización territorial, de estos servicios, pues tenderá a ubicarlos allí en donde obtenga mayor rentabilidad y más certeza de pago, dejando de lado las áreas rurales y urbanas excluidas y a los usuarios pobres que carecen de esta capacidad de pago, u ofertando un pro-

ducto de menor calidad y cantidad, con los efectos ya citados de exclusión social y reproducción de la desigualdad socioterritorial.

En el caso de la empresa privada, la ausencia de pago del servicio por parte del usuario, en ocasiones un gobierno municipal, lleva necesariamente a la suspensión del servicio a quien no paga. Pero, tratándose de bienes esenciales para la subsistencia humana, este corte sería amoral e inhumano y atenta contra los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Esta contradicción sólo la puede resolver el Estado, que al no estar regido por la inexorable lógica del capital privado, puede condonar el costo o ampliar los plazos, a partir de la solidaridad social hecha posible por la naturaleza de los impuestos y su función social.

En la práctica, esta realidad política se hace evidente en las exigencias de los movimientos populares cuando de dotación de estos servicios tratan sus movilizaciones y demandas ante el Estado. Desconocemos como pueda resolverse esta situación cuando se trata del control privado de ellos. En el primer caso, se puede resolver mediante la negociación y la inversión pública entendida como gasto solidario hecho por la sociedad; en el segundo, la empresa carece de condiciones políticas para realizar la negociación, no puede actuar como mediador entre la sociedad y un grupo social específico, ni subsidiar a los usuarios pobres pues está sometido a las férreas leyes de la ganancia capitalista.

Todos estos factores determinan que el sector privado tenga poco interés en invertir capital en estos servicios, dado el alto costo de inversión, la lenta recuperación, su baja rentabilidad y los conflictos sociales y políticos que puede originar su prestación; estos hechos se han manifestado cuando se han llevado a cabo privatizaciones, por lo general abruptas, ideológicamente diseñadas y poco estudiadas objetivamente (CEPAL, 2001: 166 a 170).

#### 4. Los costos sociales y las contradicciones posibles

La participación mayoritaria o el control del capital privado en los servicios de dotación de agua potable, drenaje y otros sistemas de saneamiento, acarrear costos sociales y generan contradicciones políticas que desaconsejan su adopción como políticas públicas en los países latinoamericanos.

- a) Se acentúa el riesgo de contaminación, desperdicio y agotamiento del recurso estratégico escaso del agua potable, con un impacto de largo plazo que afectará a los sectores pobres de hoy y, sobre todo, del futuro; este efecto se transmitirá a otros recursos naturales a través de la escasez del líquido limpio y la derrama del usado. El uso en beneficio privado socializará en el largo plazo los costos de los servicios y privatizará las ganancias de corto plazo.
- b) En el marco del empobrecimiento absoluto y relativo de la mayoría de la población, la privatización de estos servicios llevará a la reducción de su accesibilidad, en cantidad y calidad, para los sectores mayoritarios de la población rural y urbana, con efectos serios sobre la salud

y la productividad de la fuerza laboral, en particular los niños y ancianos.

- c) La privatización de estos servicios puede agravar las causas del empobrecimiento de los sectores mayoritarios, pues en la práctica, duplica su costo al obligar a las familias a pagar un servicio público que debería ser financiado con los impuestos que pagan al erario, razón social fundamental para que el impuesto exista.
- d) Se acentuarán las causas de conflicto social y político, sobre todo en las áreas rurales excluidas y las urbanas de reciente formación en condiciones de irregularidad, al no existir un interlocutor institucional para las demandas de dotación de estos servicios
- e) Los gobiernos perderán uno de los escasos instrumentos aún en sus manos para orientar, regular y ordenar el crecimiento urbano, al regirse su prestación en áreas nuevas por criterios de rentabilidad mercantil y no del interés colectivo potencialmente aplicable —aunque no asegurado— en las regulaciones y normas urbanas.
- f) Los costos reales de inversión y operación privada y los factores especulativos derivados de prácticas monopólicas derivadas del control de un bien público, podrán afectar también los intereses de otros sectores del capital, usuarios de los servicios, con efectos sobre el crecimiento económico sobre todo en las grandes ciudades.

## 5. Alternativas para el sector público

Es evidente que en la actualidad, estos servicios públicos presentan problemas de ineficiencia. Evasión de pago por los usuarios, corrupción administrativa y, por tanto, escasez de financiamiento para garantizar el servicio a toda la población. Sin embargo, existen alternativas para resolver estos problemas sin necesidad de transferir su control a manos privadas.

La lucha de los gobiernos y los administradores de los organismos responsables de prestar estos servicios es un imperativo ético y una responsabilidad ante la sociedad de donde proviene la autoridad y el financiamiento, y una posibilidad parcial de sanear sus finanzas. Medios para avanzar en esta lucha son la rendición de cuentas, la participación de ciudadanos reconocidos en los órganos de administración y las contralorías ciudadanas permanentes, legalmente instituidas.

La introducción de reformas tarifarias basadas en criterios de equidad y progresividad según la cantidad consumida, el uso mercantil o reproductivo de los servicios prestados y los ingresos de los usuarios, permitirá mantener los subsidios sociales solidarios para los usuarios de más bajos ingresos elevando el costo para los de más altos ingresos o quienes obtienen beneficio por el uso del bien, logrando en promedio mejorar los ingresos.

La evasión del pago puede reducirse mediante el mejoramiento de las técnicas de registro de usuarios, medición del volumen usado y análisis del destino final del bien, para lo cual sirven las técnicas modernas de informática, me-

dicación y sensores remotos vía satélite, hoy de uso común en la información geográfica y el urbanismo.

Finalmente, es posible avanzar en la autonomía de la gestión de las empresas públicas que prestan el servicio, para evitar los condicionamientos excesivamente politizados de los gobiernos locales y avanzar en la eficiencia, la transparencia y la eficacia de su administración, con criterios de bienestar común y no de rentabilidad empresarial privada.

## Bibliografía

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, ciudad de México, Alfaomega, 2001.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). *La situación demográfica de México*, Ciudad de México, Ediciones Gráficas, 2000.
- CUERVO, Luis Mauricio, Samuel JARAMILLO, Jorge Iván GONZÁLEZ y Fernando ROJAS. *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, Bogotá, CINEP, 1988.
- JARAMILLO, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Ediciones Uniandes/Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 1994.
- PRADILLA, Emilio. *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del "espacio" a la "crisis urbana"*, ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, 1984.
- "El futuro de las grandes metrópolis latinoamericanas" en Villegas, Raúl (coord). *¿Adónde va el mundo?*, ciudad de México, Fundación Cultural Tercer Milenio, 2002.
- SCHTEINGART, Martha y Luciano D'ÁNDREA (comps). *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, ciudad de México, El Colegio de México, 1991.
- TOPALOV, Christian. *Le profit, la rente et la ville*, París, Económica, 1984.
- UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS —HABITAT—. *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*, Bristol, Oxford University Press, 1996.



### Memorial N° 10 y 11

Venta y suscripciones:

Organo informativo del Archivo General del Estado de Veracruz Atn' Mtra. Olivia Domínguez Pérez  
Venustiano Carranza esquina H. Galeana  
Col. Francisco I. Madero, 91070 Xalapa, Ver., México  
Tels. y Fax: (228) 8186936  
Web: <http://www.veracruz.gob.mx/ssg>