

La batalla por el agua

GYEKYE TANOH

KATHY CUSACK¹



El plan de privatizar para marzo de 2003 el sistema urbano de suministro de agua se convirtió en un campo de batalla. Para los pobres, la comercialización del recurso, combinada con la falta de inversión en el sector y la distribución socioeconómica regresiva, es un factor importante en su actual situación social y de pobreza. En el centro de la cuestión está el problema de la necesidad frente al lucro, y la definición del agua como un derecho o como una mercancía.

El plan del gobierno de Ghana de privatizar para marzo de 2003 el sistema urbano de suministro de agua se convirtió en un campo de batalla decisivo con respecto a la arraigada influencia que ejercen sobre la política económica nacional las Instituciones Bretton Woods, los organismos bilaterales de financiación y las compañías transnacionales. La movilización popular contra esta política ha provocado declaraciones intolerantes de un gobierno que se proclama como el guardián de las tradiciones democráticas liberales en el país. En el ámbito internacional, por otra parte, la campaña antiprivatización lanzó a Ghana al centro del activismo contra las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La privatización planeada del suministro urbano del agua forma parte de un programa mayor que podría terminar en la venta de empresas públicas esenciales, que abarcan desde una fábrica de cacao sumamente lucrativa hasta la problemática aerolínea Ghana Airways. También forma parte del proceso, de rápida intensificación, de transferir aspectos fundamentales de los servicios sociales esenciales del sector público al privado. Además del agua, entre los servicios objeto específico de la privatización están la generación y la distribución de energía eléctrica. En el centro de la cuestión está el problema de la necesidad frente al lucro, y la definición del agua como un derecho o como una mercancía.

El gobierno calcula que aproximadamente 66% de los residentes urbanos y sólo 37% de los habitantes rurales tienen acceso al agua potable por cañerías. Sin embargo, 78% de los pobres urbanos no tienen acceso normal al agua potable porque carecen de las conexiones necesarias. Tomando en cuenta los precios del agua en agosto de 2002, esta mayoría de residentes urbanos compran su suministro diario a vendedores de agua a un costo promedio de USD 0,34, equivalente al 54% del salario mínimo diario. Por el contrario, la minoría urbana más adinerada, que está conectada al sistema público, gasta un promedio diario de aproximadamente USD 0,05, o aproximadamente 8% del salario mínimo diario. En otras palabras, el gasto diario en agua de los pobres urbanos es en promedio siete veces mayor que el gasto de los hogares urbanos más ricos.

No es de sorprender que la población considere que el monopolio paraestatal de la Ghana Water Company (GWC) es ineficaz, corrupto y poco confiable. Estas críticas se deben a numerosos factores: años de subinversión en el mantenimiento y la expansión de las instalaciones, mala administración, ineficacia operativa e interferencia política oportunista de parte de los gobiernos, especialmente con respecto a las tarifas. Estos factores han socavado la paciencia del público y la simpatía por la empresa y fortalecieron la postura del gobierno a favor de la privatización del agua. Éste argumenta que los problemas del sector surgen del hecho de que la propiedad sea pública y que la privatización proporcionará más agua a más personas, en forma económica, eficaz, confiable y sin corrupción.²

Privatizaciones: un programa gradual pero radical

Además de los políticos, las principales autoridades del agua en el sector público respaldan firmemente el proceso de privatización. El departamento de gobierno encargado de la tarea diaria del proceso de privatización, la Secretaría de Reestructura del Sector del Agua, es financiado por instituciones internacionales a favor de la privatización, como el Banco Mundial, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Fondo de Cooperación Económica Exterior de Japón.

Luego de haber sido elogiada durante años como modelo de aplicación exitosa de las políticas económicas neoliberales, Ghana se sumó al plan HIPC a principios de 2002 y ahora está más comprometida que antes con el Banco Mundial y el FMI. La actual Estrategia de Ayuda por País del Banco Mundial para Ghana clasifica la 'participación del sector privado' en la provisión, operación y administración de la infraestructura pública y social como una reforma institucional clave cuya aplicación generará diversos niveles de apoyo del Banco (o sanciones, de no cumplirse las respectivas condiciones).³

Un cambio gradual pero radical se ha venido practicando en la política hídrica de Ghana. A mediados de los años 80 y nuevamente a principios de los 90, la racionalización del sector del agua significó una combinación de despidos masivos (36% de los trabajadores de la GWC), el aumento de las tarifas y la eliminación de los subsidios del gobierno para el agua. Se prevén más aumentos para marzo de 2003. Asimismo, los sistemas rurales y los pequeños sistemas urbanos de distribución del agua fueron separados y puestos bajo la administración de una Agencia de Agua y Saneamiento de la Comunidad (Community Water and Sanitation Agency – CWAS). También se produjo una recapitalización mediante préstamos del gobierno y el apoyo de AOD (estimado en el equivalente al 8% de las necesidades de inversión en agua) y 'asistencia técnica' extranjera, bajo la forma de una gestión en línea rudimentaria, reiterando en la GWC la misma 'pérdida de soberanía' que caracterizó al proceso de ajuste en general.

Hasta que asumiera el poder hace dos años, el Nuevo Partido Patriótico (New Patriotic Party - NPP) se oponía con vehemencia a la política de privatización.⁴ El mecanismo institucional elegido para la política de privatización del NPP es una «sociedad público-privada» o participación del sector privado. Entre los mecanismos principales para asegurar la independencia institucional y empresarial – así como la viabilidad financiera – de los servicios del agua, están la autofinanciación, una mayor eficacia a través de la inversión privada e incentivos de lucro, y un mejor rendimiento del uso del agua por parte del cliente a través de mecanismos de precios.

El sistema nacional urbano del agua se dividirá en dos unidades de negocios separadas, administradas por dos empresas, cada una de ellas con el monopolio en

marzo de 2001; Ministerio de Vivienda y Obras Públicas de la República de Ghana, *Enhanced Lease Contract, Invitation for Pre-Qualification*, mayo de 2002.

3 Ver, por ej., Banco Mundial, *Ghana – Country Assistance Strategy: 2001-2003*, junio de 2000.

4 Los planes anteriores de privatización fracasaron en 1999 cuando se supo que Azurix, la empresa ganadora de la licitación para privatizar el agua (y una subsidiaria de Enron, el gigante abatido por los escándalos financieros y actualmente en quiebra), habría pagado sobornos de USD 5 millones a representantes del gobierno.

1 Gyekye Tanoh es el coordinador para el sur de CAP-W; Kathy Cusack es coordinadora del Proyecto Antiviolencia Nkyinkyim.

2 Sir William Halcrow & Partners Ltd., *Final Report of Consultancy Services for the Restructuring of the Water Sector*, 1995; Slone & Webster Consultants, *Information Memorandum – Enhanced Leases for the Operation, Maintenance and Management of Urban Water Supply Systems in Ghana*.

su zona de mercado/servicio. A cambio de una tarifa no especificada, los operadores del sector privado tendrán la concesión de los dos sistemas urbanos de agua por 10 años, en cuyo lapso serán responsables de la 'rehabilitación, renovación y operación' del suministro de agua, la facturación y la recaudación, así como de la administración y el desembolso de los ingresos procedentes del agua.

En conjunto, las dos empresas privadas aportarán USD 130 millones – un décimo de la inversión necesaria para la rehabilitación por un periodo de 10 años, según el gobierno y estadísticas de la industria del agua. Las empresas privadas no son responsables de aportar o recaudar directamente los fondos. El gobierno facilitará y suscribirá un Fondo Operacional de Inversión, del cual las empresas privadas recibirán préstamos a 1% de interés, mientras las tasas de interés generales en Ghana ascienden a entre 29% y 50%. El resto de la inversión será proporcionada directamente por el gobierno.

En este sentido, el gobierno redujo el programa de inversión en el agua de USD 1.300 millones a USD 530 millones (de los cuales el gobierno aporta directamente USD 400 millones y facilita/garantiza el resto, o sea USD 130 millones, a los 'inversores' privados). En otras palabras, los criterios económicos de rentabilidad del sector privado en la rehabilitación, mantenimiento y administración del *servicio* del agua limitarán la expansión del *sistema* del agua y la inversión pública general. Básicamente, el sector público se queda con los aspectos deficitarios del sistema del agua – saneamiento, agua y saneamiento rurales, expansión del sistema e inversiones de capital – mediante una medida que asegura que los principales ingresos procedentes de la facturación se destinen al sector privado.

Las empresas privadas de agua tendrán márgenes de ganancia mínimos garantizados y protegidos de las condiciones del mercado por mecanismos de recuperación plena de costos y ajuste automático de las tarifas impuestos por el FMI. La devaluación a largo plazo de la moneda ya tuvo fuertes consecuencias en la viabilidad financiera de la empresa pública existente. En 1998, las pérdidas por el tipo de cambio, la dependencia de las importaciones y la financiación externa (por ejemplo, los intereses sobre los préstamos) representaron 93% de las pérdidas operativas de la empresa del agua. Dado que sólo las empresas transnacionales extranjeras se presentaron a la licitación del contrato de privatización del agua, la dependencia de los insumos (y de la mano de obra) extranjeros seguramente aumentará las distorsiones creadas por la devaluación de la moneda. Con la privatización, la fórmula de ajuste automático de las tarifas asegurará que estas distorsiones se trasladen al consumidor.

Entre los objetivos de rendimiento incluidos bajo 'criterios de nivel de servicio' se encuentran la incorporación de contadores de consumo, la facturación y recaudación y la reducción del consumo de agua no computado o 'que no genera ingresos' de su nivel actual (50%) a un 25% tras los 10 años de la concesión. La reducción del consumo no computado depende de los recursos financieros para reparar y sustituir la infraestructura defectuosa, así como de las mejoras en la administración. La administración eficaz de los ingresos y la reducción del consumo no computado se fomentan, entre otras cosas, por la desconexión del servicio a los usuarios que no puedan pagarlo.

Mientras la rentabilidad y la viabilidad financiera del proveedor son prioridades centrales de la política hídrica del gobierno, la demanda social queda marginada. La política de privatización del agua exige expresamente a las empresas privadas de agua de proveer el servicio a las comunidades urbanas de bajos ingresos que no estén ya conectadas al sistema público. Las obligaciones de las empresas privadas también excluyen a las pequeñas comunidades urbanas y a toda la población rural (agrupadas bajo la CWAS), o sea a la mayor parte del país, que no ofrecen un mercado atractivo. Esto comprende al 70% de la población que vive con menos de un dólar diario. El acceso al agua de esta población está determinado por políticas basadas en un «enfoque según demanda, donde la autoselección y el claro compromiso de mejorar la sostenibilidad [de las comunidades] se logra mediante la contribución [por parte de las comunidades] del 5-7% de los costos de inversión [del agua].»⁵

En esta política, la 'cobertura', en el contexto de 'autoselección' basada en la demanda económica, se redefine constantemente para reducir el nivel del servicio y la demanda per cápita de 45 a 20 litros por día.⁶ Sin embargo, incluso

5 Ministerio de Vivienda y Obras Públicas de Ghana, *WATER: Comprehensive Development Framework*, noviembre 1999.

6 *Ibid.*

definido a ese nivel más bajo, el suministro nacional de agua potable [en áreas no municipales] se redujo del 46% de la población en 1992 al 30% en 1998.

El antagonismo de la sociedad civil

La larga incubación en la sociedad del escepticismo, el descontento y la oposición lisa y llana contra las políticas neoliberales se transformó en una lucha abierta con la creación de la Coalición contra la Privatización del Agua (Coalition Against Privatisation of Water - CAP-W). Originalmente liderada por una ONG local, el Centro de Desarrollo Social Integral (Integrated Social Development Centre - ISODEC), CAP-W se transformó en una extensa coalición dirigida por el Congreso Sindical de Ghana (Trade Unions Congress - TUC), la mayor organización sindical del país.

CAP-W se define a sí misma como una coalición de amplia base integrada por personas y organizaciones de la sociedad civil unidas por seis actividades:

- Una masiva campaña de la sociedad civil comprendida en la discusión pública, la educación y la movilización para detener la transferencia de la provisión del agua al control del monopolio extranjero.
- La participación directa de los ciudadanos en las decisiones que se adopten en torno a las alternativas de reforma en el sector hídrico.
- La inclusión de una opción de sector público en la provisión y la reestructura del agua, a ser redactada y divulgada por GWC, el proveedor público actual.
- La publicación de todos los documentos y elementos de las propuestas de transacción, las licitaciones y las negociaciones entre las partes de la llamada 'participación del sector privado'.
- La financiación pública total y la administración comunitaria del sector público para todos los sistemas rurales y no municipales de CWAS.
- Acceso al agua de toda la población para 2008, respaldado por el derecho al agua establecido por la ley.

Pelea por una gota: la carga desigual de las mujeres

Hay pruebas de que la labor doméstica diaria de mujeres y niñas está creciendo, especialmente en lo que atañe a la atención de la salud. La comercialización del agua se suma directamente a esta carga ya que, como demuestra el Ministerio de Salud Pública, 70% de todas las enfermedades registradas en las clínicas médicas están relacionadas con el agua. La escasez de agua también incrementa las tensiones en el hogar que conducen a la violencia contra las mujeres y los niños.⁷

Los cortes brutales y la reestructura emprendida hasta el momento en el proceso de reformas del sector hídrico con el fin de 'conseguir el precio adecuado' han engendrado una situación asombrosa referida al impacto diferencial de las políticas de ajuste estructural. La comercialización del agua, combinada con la falta de inversión en el sector y la distribución socioeconómica generalmente regresiva, hicieron que los pobres consideren al suministro de agua como un factor importante en su actual situación social y de pobreza.⁸ Por otra parte, el Banco Mundial alabó la eficacia mejorada del mercado como consecuencia de estas reformas, y mencionó a la GWC como modelo para reformar las empresas del sector público.⁹

La modalidad de la privatización –«sociedad público-privada» o «participación del sector privado»– es racionalizada como un alejamiento del enfoque exclusivo sobre la eficacia del mercado para aprovechar el dinamismo y los recursos del sector privado, con el fin de hacerlo funcionar para el bienestar social. Esta racionalización encaja con el cambio de enfoque presuntamente inherente en los Programas de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP). Pero *plus ça change, plus mème chose*. Una de las características 'novedosas' del PRSP es el requisito de una participación social extensa. El proceso del PRSP de Ghana, en general, y la reforma del agua, en particular, generaron extensas críticas de los grupos de la sociedad civil por las deficiencias en su proceso participativo. ■

TWN-Africa
<twnafrica@ghana.com>

7 K. Cusack, apuntes de la investigación «The Economy and Violence Against Women», inédita, Accra 2002. También: M. Grieco, «Living Infrastructure: The Role of Children In Refuse Disposal and Water Provision in Ghana.» *Social Policy Journal*, Vol. 1, No. 1, junio de 2000 pp. 55-68 (CSPS, University Of Ghana, Legon).

8 Consulte: Appiah, Demery & Laryea-Adjei, *Poverty in a Changing Environment*, en «Economic Reforms in Ghana: The Miracle and the Mirage.» ed. E. Aryeetey, J. Harrigan & M. Niskanke (James Currey, Oxford 2000), p. 313.

9 Banco Mundial. *Bureaucrats in Business*, Washington DC, 1995.