

**LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA EN LATINOAMÉRICA: EL CONTEXTO
POLÍTICO-NORMATIVO Y LAS PERSPECTIVAS PARA BRASIL, CHILE Y MÉXICO****Andrea Bianca Chong**

Urbanista de la Universidad del Estado de Bahía. Especialista en Administración Pública Municipal de la Universidad del Estado de Bahía. Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctoranda en Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Rebeca Moreno

Ingeniera Bioquímica del Instituto Tecnológico de Tijuana. Magíster de Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Especialista en Gestión Ambiental por la Universidad Autónoma de Baja California, México.

Arturo Orellana

Profesor Asociado, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Geografía Humana de la Universidad de Barcelona. Magíster en Desarrollo Urbano de la Universidad Católica de Chile. Ingeniero Comercial y Licenciado en Economía de la Universidad de Chile.

RESUMEN

Dada la problemática del agua en el mundo, la Organización de las Naciones Unidas en 2012 promulgó el derecho humano al agua, con prioridad al acceso seguro, salubre y asequible. Si por un lado la literatura apunta que los servicios del agua deben ser considerados una política pública que recae como responsabilidad del Estado, por tratarse de un bien público, por otro lado, algunos estudios valoran positivamente los procesos de privatización de los servicios de este vital elemento. En ese sentido, este trabajo busca visualizar la tendencia de privatización de los servicios de agua en tres países latinoamericanos: Brasil, Chile y México, a partir de sus marcos político-institucionales. Para tal propósito, se analiza el rol de los principales actores, las posibles cambios en sus relaciones dentro del sistema correspondiente, a través del mapeo y medición de la incidencia de los *stakeholders* antes y después del proceso de privatización en cada caso. El rol del Estado en la gestión y planificación del servicio de agua se ve fragmentado por el proceso de privatización en ciernes en Brasil y México, mientras en el caso chileno, el estado ha reducido su papel solo a fiscalizar y regular el funcionamiento del mercado del agua.

Palabras clave: servicios de agua, privatización, gobernanza

ABSTRACT

Given the problem of water in the world, the United Nations Organization in 2012 promulgated the human right to water, with priority to safe, healthy and affordable access. If, on the one hand, the literature points out that water services should be considered a public policy that falls under the responsibility of the State, since it is a public good, on the other hand, some studies positively assess the privatization processes of this vital element. In this sense, this work seeks to visualize the trend of privatization of water services in three Latin America countries: Brazil, Chile and Mexico, based on their political-institutional framework. For this purpose, the role of the main actors is analyzed, the possible changes in their relationships within the corresponding system, through the mapping and measurement of the incidence of the stakeholders before and after the privatization process in each case. The role of the State in the management and planning of the water service is fragmented by the privatization process in the making in Brazil and Mexico, while in the Chilean case, the state has reduced its role only to supervising and regulating the operation of the water market.

Keywords: water services, privatization, governance

Recibido el 28 de septiembre del 2020, publicado el 29 de diciembre de 2022.

DOI: <https://doi.org/10.4067/plan.045.102>

INTRODUCCIÓN

El agua es uno de los recursos indispensables para vida de los seres humanos, por ello, el 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró, mediante la Resolución A/RES/64/292, el acceso seguro al recurso hídrico debe de ser salubre y asequible como un derecho humano fundamental (ONU, 2010). Corroborando la discusión, desde un punto de vista teórico, algunos autores proponen que los servicios del agua - entendidos como la infraestructura y tratamiento salubre para el ser humano y el medio ambiente - deben ser considerados una política pública bajo la responsabilidad del Estado (Borja, 2004; Heller y Castro, 2007; Moraes, 2010). No obstante, otros autores identifican atributos positivos a la privatización del servicio de agua, por una mayor capacidad de inversión, coordinación en la operación, flexibilidad de gestión, así como un mejor funcionamiento de los sistemas de reclamación de los usuarios, en comparación de cuando este servicio era prestado por el Estado (de Miguel, 2004; Cariola, 2004).

De acuerdo al Programa Hidrológico Intergubernamental, la problemática de los servicios del agua es mayor en países en vías de desarrollo (PHI, 2015). De los cuales hoy muchos de estos viven aún las consecuencias de las reformas de la década de 1990. Según Foster (2005) a partir de estas reformas persiste la necesidad de efectuar algún tipo de transformación institucional. Por lo que, se considera que la inserción de actores de la gobernanza en la prestación de servicios puede tener aspectos positivos y/o negativos dependiendo del proyecto de Estado que se busca construir en cada territorio.

Gobernanza, que es entendida como los patrones de articulación y cooperación entre los actores sociales y políticos, por medio de los arreglos institucionales formales que coordinan y regulan las transacciones entre y a través de las fronteras del sistema económico (Santos, 1997). En otras palabras, se refiere a la estructura que coordina la relación entre los actores y define quienes se hacen cargo de las tomas de decisiones.

La forma de Estado de un país puede ser Unitario (puro, descentralizado administrativamente, o descentralizado político y administrativamente) o la Sociedad de Estado (federativa o confederativa), conforme Gadelha (2018). En latinoamérica la mayoría de los países tiene su forma de Estado Unitario, como se demuestra en la Tabla 1.

Por lo que, este estudio de caso múltiple pretende mostrar los contextos político-institucional, así como las perspectivas de Chile, Brasil y México en el servicio del agua. Por un lado, estos países comparten algunas similitudes por estar en vías de desarrollo y ubicados en el contexto latinoamericano. Por otro lado, poseen diferencias, como las proyección de los procesos en cuanto a la privatización de los servicios de agua. Aunado a ello, presentan diferentes formas de Estado e ideologías políticas que pueden afectar los lineamientos de las políticas públicas de estas naciones y la relación de poder producidas entre los actores de la gobernanza. En ese sentido, se trata de un estudio relevante porque permite la comparación de tendencias de latinoamérica con respecto al tema de los servicios de agua, entre países con diferentes formas de Estado.

Chile tiene su forma de Estado Unitaria, donde el poder político está centralizado y las decisiones gubernamentales están a cargo del gobierno nacional. En Brasil y en México

la forma de Estado es la Sociedad de Estado con el Sistema de Gobierno Federativo, donde los miembros están dotados de autonomía con múltiples polos políticos-administrativos.

Por lo tanto, considerando las especificidades de los tres países el trabajo tiene como objetivo analizar la relación de los actores institucionales y los cambios político-normativos en torno a la privatización de los servicios del agua. De esta manera, se buscará reflexionar cómo el nuevo escenario influye en el paradigma del acceso a los servicios del agua. La hipótesis planteada es que aún y cuando la forma de Estado sea diferente, existe una tendencia en latinoamérica sobre la privatización de los servicios de agua.

El problema de investigación que se plantea, consiste en entender cómo el escenario de gobernanza de la prestación de servicios del agua puede ser afectado ante los nuevos marcos político-normativos en Brasil, Chile y México. Por lo tanto, la pregunta de investigación es ¿Cómo el cambio político-normativo y la forma de estado de Brasil, Chile y México, puede afectar el escenario de la gobernanza en la prestación de servicios del agua en las zonas urbanas?

METODOLOGÍA

Para el análisis de los casos de estudio, se ha utilizado un enfoque cualitativo a partir de la revisión de los antecedentes bibliográficos, del análisis de documentos del aparato normativo-institucional de cada país, y de la aplicación de metodologías combinadas para la construcción de un mapa de actores.

El mapa de actores es una representación gráfica basada en técnicas que buscan identificar a los actores claves de un sistema, y que permite analizar sus intereses, su importancia e influencia sobre los resultados de una intervención. Sobre la base de uno los esquemas de representación de Mapeo de Actores Clave (MAC) propuesta por Tapella (2007), se ha procedido a realizar un ajuste distinguiendo el rol institucional por cada dimensión de política pública en los escenarios actual (ex ante) y tendencial (ex post) con respecto a las modificaciones político-normativo de cada caso, vinculado al proceso de privatización de los servicios de agua.

Los actores identificados serán evaluados conforme su nivel de incidencia e influencia en las dimensiones de planificación, gestión y gobernabilidad en la organización del Estado. Eso porque, conforme a lo que propone Orellana (2017), son las tres dimensiones que configuran el proceso de decisión de las políticas públicas.

Por lo tanto, según Orellana (2017), las dimensiones que configuran el proceso de decisión de política pública son gobernabilidad, planificación y gestión. *Gobernabilidad*², referido a la institucionalidad que decide sobre los lineamientos de las políticas públicas y sus prioridades en la agenda pública; *Planificación*, referido a la institucionalidad desde donde se

Forma de Estado	Países latinoamericanos
Estado Unitario	Bolivia, Chile, Colombia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Puerto Rico ¹
Sociedad de Estado (Federativo/Confederativo)	Argentina, Brasil, México y Venezuela.

Tabla 1. Formas de Estados de los países latinoamericanos. Fuente: Elaboración propia, con base en CEPAL 2007.

¹ Si bien Puerto Rico representa un territorio unitario, este es un Estado Asociado y dependiente de Estados Unidos de América.

² La principal diferencia entre los términos de gobernabilidad y gobernanza, es que este último permite el análisis de las relaciones producidas entre los actores.

determina el marco normativo e indicativo del proceso de intervención territorial que se ha decidido, y; *Gestión*, institucionalidad desde que directa o indirectamente se operacionaliza el proceso de intervención territorial decidido y planificado.

Para diagramar el MAC, se sintetiza el posicionamiento de los diferentes actores (stakeholders) en términos de los escenarios actuales y tendenciales. Esto se deriva a partir de los ajustes normativos que inciden en la provisión de servicios de agua en los objetos de estudio. Por lo que se utilizará la nomenclatura indicada en la Figura 1.

La estructuración del MAC está condicionado en dos ejes (X,Y), donde el eje vertical (X) define el nivel de incidencia (alto, medio y bajo) y el eje horizontal (Y) distingue la dimensión de política pública donde interviene cada actor (governabilidad, planificación y gestión). Asimismo los colores indican la situación situación ex ante (escenario antes de las modificaciones político-normativo, de color azul) y la ex post (después de las modificaciones, es decir, la proyección, de color rojo).



Figura 1. Nomenclatura gráfica del mapa de actores. Fuente: Elaboración propia, 2020.

ESTUDIOS DE CASO

Este trabajo estará compuesto por sesiones que serán presentadas de forma secuencial. Primeramente, se contextualiza la estructura política y cómo se dan las relaciones de poder en el Estado en los tres países, para entender sus dinámicas y contextos político-normativo en torno de la privatización de los servicios de agua. En la segunda sesión, se representará el mapa de actores que inciden en la organización del servicio de agua en zonas urbanas, considerando el actual y nuevo escenario político-institucional (incluye el proyectado), y para cerrar con una tercera sesión sobre la base del escenario tendencial se contrastará la principales diferencias y similitudes entre los casos de estudio.

EL CAMINO BRASILEÑO HACIA EL ACTUAL CONTEXTO DE LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA

En Brasil el sistema de gobierno es Federativo, donde los miembros están dotados de autonomía administrativa, política y fiscal, y se combinan en la creación del gobierno a través del pacto federativo en consonancia a lo que establece la Constitución Federal (1988). Por lo tanto, los entes federados (unión, estados, municipios y distrito federal) comparten competencias constitucionales entre ellos. La descentralización del poder entre estos niveles de gobierno se justifica por la gran extensión territorial del país, que enfatiza la diversidad en muchos ámbitos de estas unidades subnacionales.

Desde el punto de vista normativo, es a partir de la Constitución Federal (1988) que en el país se establecen algunos de los derechos fundamentales, en acuerdo al período de redemocratización empezado en 1985. Entre los derechos reconocidos, está el saneamiento básico que fue definido posteriormente a través de la Ley nº 11.445 como el conjunto de

servicios, infraestructura e instalaciones operativas para el suministro de agua, alcantarillado sanitario, limpieza urbana, drenaje urbano, residuos sólidos y gestión de aguas pluviales.

Los municipios, protagonistas en las políticas urbanas brasileñas desde la Constitución del país, pasaron a ser los titulares de los servicios de agua. Para hacer funcionar el sistema de los servicios de agua, pasaron a actuar con las empresas estatales de saneamiento (agente externo de los municipios) en un sistema de concesión. En 2012 el Supremo Tribunal Federal pasa a considerar los casos de las Regiones Metropolitanas, donde existe la posibilidad del reparto de la propiedad entre el Estado y los Municipios, para ser ejercido de manera colegiada.

Pasados 32 años desde la promulgación de la Constitución, se puede percibir las principales reformas políticas entorno a los servicios de agua (Figura 2) hay una indisociabilidad entre los principales marcos normativos, institucionales y políticos, donde los acontecimientos están vinculados de forma que un contexto no solo refleja como también condiciona los demás.

Es válido mencionar que algunas tensiones institucionales entre los gobiernos municipales y gobiernos estatales ocurrieron en ese transcurso. Una de las más importantes se refiere a la disputa de la titularidad del servicio del agua. Sin embargo, el Supremo Tribunal Federal en 2013 mantuvo la titularidad que fue determinada por la Constitución, salvo excepciones como los casos de Río de Janeiro y de Bahía que la Entidad Metropolitana también juega el rol de titular (Almeida, Araújo, Moraes y Borja, 2015).

El nuevo marco normativo del Agua y del Saneamiento en Brasil, aprobado en 15 de julio de 2020, representa un nuevo paradigma en el contexto de la privatización para el país (Borja y Moraes, 2020). Con la justificación de atraer inversiones del sector privado para el área, de manera en que se mejore la eficiencia para las operaciones, también puede significar un riesgo de volver el agua un bien particular a través del monopolio privado. Las perspectivas deben ser analizadas con cuidado, considerando los desafíos para el país que es históricamente desigual.



Figura 2. Línea del tiempo de las principales reformas entorno al servicio del agua en Brasil. Fuente: Elaboración propia, 2020.

CHILE: LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA Y LOS SERVICIOS SANITARIOS CON ENFOQUE NEOLIBERAL

Chile es un país con una tradición de estado unitario y centralizado desde su primera constitución promulgada en el año 1833, la cual también se plasma en la actual constitución promulgada en 1980 durante la dictadura cívico-militar (1973-1990). En este contexto, el origen del control del servicio sanitario se inició en Chile el año 1931, a través de la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado dependiente del Ministerio del Interior. En 1953 esta oficina se funde con el Departamento de Hidráulica, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, para crear la Dirección de Obras Sanitarias (DOS). La institución tenía una función directa en el servicio, incluyendo la administración de las instalaciones para el

abastecimiento de agua de la población y el alcantarillado. Posteriormente, en el año 1977, bajo la dictadura cívico-militar se crea el Servicio Nacional de Obras Sanitarias que termina de reformar la prestación del servicio, generando empresas autónomas (SSIS) (ver Figura 3).

Así entonces, la privatización del sector sanitario, se entiende en el contexto de un proceso de reestructuración capitalista impulsado en Chile a partir del golpe de Estado en 1973, junto con otras reformas estructurales en materia de pensiones, salud, educación, entre otras. Como antesala a este proceso de privatización del sector sanitario, la reforma al Código de Aguas impulsada el año 1981, impuso una legislación única en el mundo sobre este recurso, dado que en ningún país existe un otorgamiento gratuito y a perpetuidad sobre el agua, convirtiendo a los derechos otorgados en propiedad absoluta de quien los solicita.

En particular, el Código de Aguas de 1981 ha permitido en forma indiscriminada el *laissez-faire*, favoreciendo el acaparamiento y especulación en los recursos hídricos. En la actualidad, el 90% de los derechos de aprovechamiento de aguas consuntivas está en manos de empresas mineras y agroexportadoras, mientras que casi el 100% de los derechos no consuntivos se encuentra en manos de transnacionales como ENDESA. Esta situación, marca una gran diferencia con el anterior marco normativo, el Código de 1969, el cual jerarquiza los usos ante situaciones en conflicto. Tal es así, que en su artículo 30 declaraba que ante diversas solicitudes de aprovechamiento, la concesión se realizaría priorizando la bebida y el servicio de agua potable, luego, el uso doméstico y saneamiento, y finalmente dando lugar a “otros usos”.

Con el regreso a la democracia, en el año 1990 se crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) en base a nueva normativa que impuso un mayor control sobre los servicios de agua. Años después, en 1998 se modifica el marco regulatorio con la Ley N°19.549, cuestión que permitió el ingreso de capitales privados, bajo el argumento de corregir fallas regulatorias y aumentando las facultades reguladoras y fiscalizadoras de la SISS.

Ese escenario permitió que el proceso de privatización de los servicios de agua se intensificaran en el año 1998, aunque es importante destacar que desde la adopción de políticas económicas de libre mercado por parte del gobierno militar chileno, favoreció la propiedad privada e introdujo mecanismos de mercado, que limitó el poder regulatorio del Estado (Bauer, 2002). Por lo que, la privatización del servicio de agua está fundamentada en las supuestas ineficiencias operacionales y de gestión, la mala calidad de los servicios y el déficit de recursos para el tratamiento de aguas (Jiménez y Wainer, 2017).

Se implementaron entonces dos estrategias para ello. La primera, llevada a cabo durante la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1995-1999), significó la privatización de algunas empresas que prestaban el servicio sanitario. La segunda, implementada durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2004), estableció contratos de concesión al sector privado por un lapso de 30 años (ibid.).



Figura 3. Línea del tiempo de las principales reformas en torno al servicio del agua en Brasil. Fuente: Elaboración propia, 2020.

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA Y SUS ACTORES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA

BRASIL

Las principales modalidades vigentes de la prestación de servicios del agua en el país son: a) administración directa del poder público municipal; b) las autarquías y empresas públicas, de la esfera municipal; c) empresas privadas y d) empresas públicas y sociedad de economía mixta, de la esfera estadual, como explana un estudio realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en 2008. De manera a simplificar, se considera la agrupación de estas modalidades en tres tipos de prestadores de servicios: empresas municipales (con gestión directa o indirecta), empresas estatales (incluyendo autarquía, sociedad de economía mixta, empresas públicas) y empresas privadas.

Según el Sistema Nacional de Información del Saneamiento (SNIS, 2018), el 73,2% de los prestadores de servicio del abastecimiento de agua, que atiende la población urbana, son empresas estatales, el 23,2% son empresas municipales, y solamente el 3,6% (PNSB, 2017) corresponde a las empresas privadas. Además de los prestadores de servicio, se identifican actores que tienen mayor o menor nivel de incidencia de acuerdo con el papel que desempeña en el sistema a partir de las atribuciones normativa-institucionales y políticas (Figura 5).

El Ministerio de Desarrollo Regional, a través de su Secretaría Nacional de Saneamiento, es los responsables de plantear los direccionamientos que deben ser seguidos en todo territorio nacional. Por lo tanto, guían (de forma no jerárquica) los municipios, que son legalmente los titulares, tienen gran grado de incidencia en todo el sistema, siendo el actor que monitoriza toda la funcionalidad. Para que el servicio sea prestado, se hace necesario el respaldo municipal. Sin embargo, son las empresas estatales (o de las compañías regionales), vinculadas al estado, las que representan actualmente el mayor prestador de servicio en el país, debido a un sistema de concesiones con los municipios, sin competencia.

Uno de los principales cambios se relaciona a la nueva atribución de la agencia reguladora nacional, la Agencia Nacional de Aguas (ANA). Antes la ANA era una referencia no vinculante, ahora tiene la prerrogativa en hacer normas de referencia sobre instrumentos contractuales, orientaciones, y desarrollar directrices para otras agencias reguladoras. El nuevo escenario también está orientado hacia un probable cambio en el rol de los prestadores de servicios, donde se abre la posibilidad para la competencia en la planificación y gestión al sector privado, con la prospección de mayor incidencia en el sistema.

Sin embargo, el actual contexto brasileño apunta a un desequilibrio de acceso al agua. El PNSB (2017) verificó que alrededor de los 9,6 millones de hogares que aún no reciben

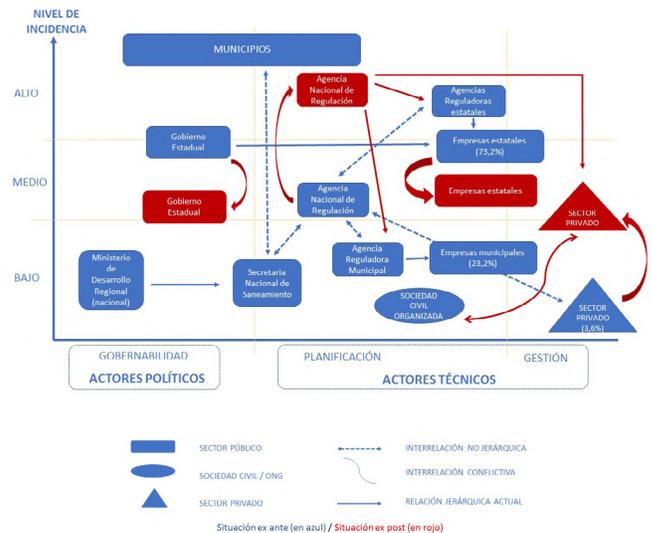


Figura 5. Mapa de actores de los servicios de agua de Brasil. Fuente: Elaboración propia, 2020.

agua, 78% están ubicadas en el Noreste (4,8 millones) y en el Norte (2,7 millones). La encuesta también reveló que los subsidios, otorgados a la población que cumple con algunos criterios preestablecidos de vulnerabilidad social, son necesarios en 79,2% de los municipios del Noreste.

CHILE

El escenario post privatización de los derechos de agua en dictadura, tanto consuntivos (para consumo) y no consuntivos (para aprovechamiento de paso), así como el proceso de privatización de las empresas sanitarias implementado en plena democracia, se visualiza en la Figura 6.

El nuevo escenario da cuenta de la supremacía del rol del sector privado en la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado en el ámbito de la planificación y gestión, a partir del proceso de privatización iniciado con el regreso de la democracia. Incluso, considerando que los derechos de agua están también en manos del sector privado, cuestión que advierte sobre un proceso de integración vertical que reduce el rol del estado a un papel solo de fiscalización del sector sanitario a través de la SSS.

Desaparecida la antigua SENDOS, así como minimizado el rol de las empresas públicas como parte sustantiva de los proveedores de servicios de agua, los cuestionamientos actuales a la calidad de las prestaciones por cortes prolongados o restricciones temporales del suministro de agua potable ocurridos en varias ciudades chilenas en los últimos años, han aumentado el nivel de conflictividad con las organizaciones de la sociedad civil, así como con los gobiernos regionales y locales. Lo anterior, no solo con las empresas privadas que prestan los servicios sanitarios, sino también con todas las empresas que se apropiaron de los derechos de aguas consuntivos y no consuntivos en términos especulativos.

MÉXICO

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2009), señaló que el suministro de agua en la república mexicana se realiza a través de 2 mil 517 organismos operadores, de los cuales el 2% corresponden al sector privado y el 98% a los Organismos Operadores. Por poseer una estructura federativa, los estados y municipios cuentan con autonomía, esto da cabida a que los privados sean incorporados paulatinamente en la prestación del servicio por la implementación de modelos de colaboración mixta entre el sector público y el sector privado (Rolland, 2010).

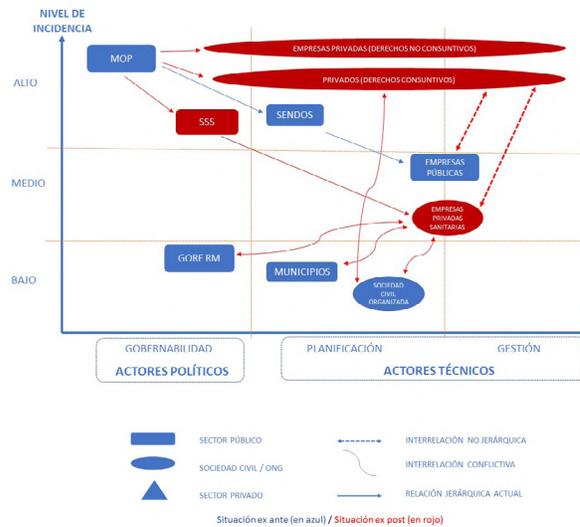


Figura 6. Mapa de actores de los servicios de agua de Chile. Fuente: Elaboración propia, 2020.

Respecto al escenario post Ley General de Aguas, así como a la tendencia del escenario con la aprobación de esta Ley se visualiza en la Figura 7.

El escenario proyectado arroja una tendencia a una mayor descentralización de la Comisión Nacional del Agua, a consecuencia de la disminución de atribuciones que se le asignan a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Lo que provoca que haya un aumento en el nivel de incidencia en la gestión y planificación por parte de la Comisión Nacional de Agua. Asimismo, el sector privado tendrá un mayor nivel de incidencia en la gestión dado a que la presente propuesta de Ley plantea que las Comisiones Estatales del Agua, así como los Organismos Operadores de Agua y Saneamiento tienen la obligación de otorgar facilidades administrativas e incentivos a los privados que destinen inversiones en acciones y empresas orientadas a la disposición, distribución y comercialización de agua residual tratada, cosecha de agua lluvia, así como la desalación de agua de mar, con el fin de que los municipios puedan dar cumplimiento al artículo 4 de la Constitución.

Es importante denotar que hay modificaciones sustanciales por la propuesta de la Ley General de Aguas, con la participación de la ciudadanía dada por la contraloría ciudadana del agua, así como las comisiones Estatales de Derechos Humanos, sin embargo, la visión del agua dada en función al valor económico.

CONCLUSIONES

En Latinoamérica los procesos de reforma del sector del agua han reconocido la necesidad de cambios institucionales (Foster, 2005). En el caso chileno, las reformas al Código de Agua en 1981 y el proceso progresivo de privatización de las empresas en las zonas urbanas fue iniciado durante la dictadura cívico-militar en sus últimos años de gobierno. Posteriormente, se profundizó en plena democracia en consonancia al espíritu de la Constitución de 1980 impuesta bajo este régimen de gobierno en un plebiscito no democrático.

Desde la dimensión de gobernabilidad de políticas públicas, el carácter subsidiario del Estado refrendado en la nueva constitución en Chile se expresó en una exacerbación de la importancia de los derechos de propiedad y el desarrollo de la iniciativa privada. Por lo cual - llevó a que las instituciones del Estado - que eran históricamente responsables de definir sobre la planificación y gestión de los servicios del agua - renunciaran a esta tarea en favor de empresas privadas que a la larga fueron adquiridas por capitales transnacionales.

El argumento que impulsó la privatización de las empresas sanitarias desde una lógica de mercado en dictadura y respaldado por autoridades en democracia, se sostuvo en la nece-

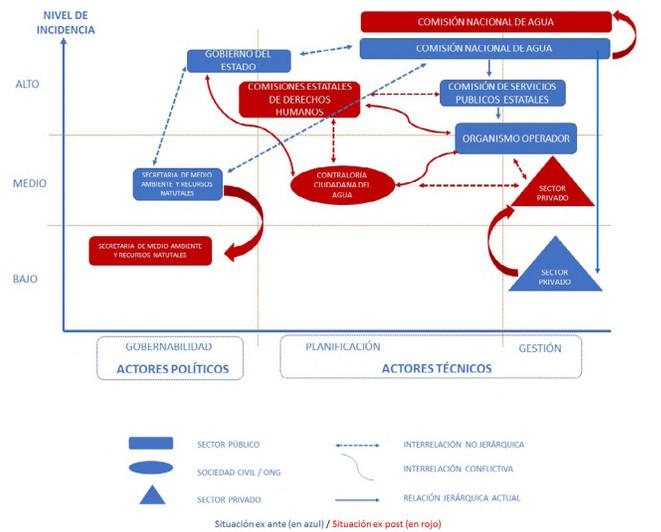


Figura 7. Mapa de actores de los servicios de agua de México. Fuente: Elaboración propia, 2020.

sidad de aumentar la eficiencia y necesidades de inversión en infraestructura y mantenimiento de las redes sanitarias en zonas urbana, entendida estas en las dimensiones de planificación y gestión en materia de políticas públicas. Después de casi dos décadas, resulta altamente cuestionable dicho argumento para la privatización, fundamentalmente por los innumerables episodios que han significado la suspensión temporal del servicio de agua potable, el incumplimiento de los estándares de calidad del agua para consumo humano, la alza sostenida en las tarifas para los usuarios y la paradoja que no se corresponde la tarifa en un territorio respecto a la escasez hídrica (Donoso y Molinos, 2016). Entendiendo que el problema puede considerarse de naturaleza multisectorial (Jiménez y Wainer, 2017), lo cierto es que el proceso de privatización debilitó el rol del Estado y el sector privado no es capaz de alcanzar estándares de servicio de agua potable y alcantarillado en las ciudades, ya que no está exento de conflictos con los niveles regionales y locales de gobierno, así como con la ciudadanía.

En el caso de Brasil, los cambios realizados en el sector a lo largo de los años, demarca de forma acentuada el proyecto político de gobierno al que corresponde. El agua todavía es considerada un derecho esencial y un bien público, tal cual está definido en la Constitución Federal. Sin embargo, a pesar de que los pasos hacia la privatización y apertura para la inclusión de los actores privados de este servicio público han empezado hace muchos años, se considera que es a partir de este nuevo marco normativo que se institucionaliza la privatización (Borja, 2020; Filho y Silva, 2019). Es decir, antes ya era permitida la participación de las empresas privadas, a través de las concesiones. Pero ahora, se normaliza y se trata la privatización como una posibilidad para la prestación del servicio. Sin embargo, la Constitución establece en sus artículos 175 y 241 que los entes federales tienen solamente tres opciones para la prestación de los servicios públicos: a) de forma directa, por el titular (en ese caso el municipio), b) de forma indirecta, por medio de concesiones precedida de licitación y por c) gestión asociada de servicios, a través de contrato de programas autorizados por ley y por medio de los consorcios públicos y convenios de cooperación. Por ende, Filho y Silva (2019) afirman que esta ley contraviene el pacto federativo y la organización y autonomía de los municipios.

Adicionalmente, en la actualidad hay un sistema de subsidio cruzado, común entre las empresas estatales, de forma que los municipios más rentables respaldan a los menos rentables. Así, el sistema se mantiene. En ese sentido, ante la posibilidad de apertura a actores privados, las principales preocupaciones generadas por el nuevo marco normativo están alrededor de la incertidumbre de que el sector privado asuma ese papel social, una vez que respetar este modelo puede no traer la rentabilidad deseada para las empresas privadas. De esta manera, el nuevo escenario puede representar el comienzo de un padrón que cambia el carácter subsidiario del Estado en las políticas públicas, donde las Instituciones de Estado tienden a fragilizarse y, en consecuencia, en una comparación al que demuestra el caso chileno, hacer que renuncie a la tarea de planificación y gestión de estos servicios. Sin embargo, esta situación puede producir efectos más graves en Brasil, considerando la complejidad de su sociedad y su amplio territorio, tendiendo a acentuar aún más las desigualdades sociales y regionales.

En el caso de México, a través de los años se han hecho cambios estructurales e institucionales, bajo modelos de gestión y planificación basados en la democratización en la toma de decisiones y la descentralización institucional. Derivado de las decisiones de los gobernantes que han actuado en aligerar la carga financiera al Estado con la participación de los privados, como en el caso actual de Brasil. Aunado a las presiones internacionales, del tratado de libre comercio con los países de Estados Unidos y Canadá, y recomendaciones expuestas por la Organización de las Naciones Unidas - Derecho Humano al Agua y el Desarrollo Sostenible.

Este último ha originado un nuevo escenario con la creación de la iniciativa de ley con el fin de dar cumplimiento al artículo 4 sobre el derecho humano al agua, y la inclusión de los privados en la implementación de infraestructura verde para darle soporte al Estado en el Desarrollo Sostenible. La tendencia de la dirección de las reformas es debilitar el actuar del Estado en la prestación del servicio por el nulo involucramiento en nueva tecnología e innovación para el futuro del servicio de agua en México. De esta forma, atenúa el rol en la gestión y planificación del servicio de agua como en el caso chileno, y provocaría como en el caso brasileño una perspectiva de rezago social en la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, H. V. D.; Araújo, L. M.; Moraes, L.R.S.; Borja, P.C. Crise institucional entre prefeitura municipal de Salvador e EMBASA: um estudo a partir do planejamento no saneamento básico. XIX Exposição de Experiências Municipais em Saneamento de 24 a 29 de maio de 2015. Poços de Caldas, Minas Gerais, 2015.

Bauer, C. J. (2002). *Contra la corriente: privatización, mercados de agua y el Estado en Chile*. Lom Ediciones.

Borja, P. C. (2004). Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e megaprogramas: um olhar através do Programa Bahia Azul.

Borja, P. C.; MORAES, L. R. S (2020). Privatização dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil e a onda neoliberal radicalizada. Publicado en 11 de agosto de 2020. Disponible en: <https://ondasbrasil.org/privatizacao-dos-servicos-publicos-de-saneamento-basico-no-brasil-e-a-onda-neoliberal-radicalizada/>.

Brasil (1988). *Constituição da república federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.

Cariola, E. C., & Alegría, M. A. (2004). Análisis del proceso de privatización de los sistemas de agua potable y saneamiento urbanos en Chile. *Rega*, 1(2)), 65-85.

Cepal, (2007). *Las relaciones intergubernamentales en América Latina*, División de Desarrollo Económico, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

De Miguel, E. O. (2004). La privatización del agua. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 1(7), 197-218.

Filho, A. O., & Silva, E. A. (2019). Análise do Substitutivo adotado pela Comissão Especial ao PL 3.261, de 2019. Rescatado en septiembre de 2020 en: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/11/An%C3%A1lise-do-PL-3261.pdf>.

Foster, V. (2005). *Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Toward an Anglo French Model.* Water Supply and Sanitation Sector.

Gadelha, S. R. D. B. (2018). *Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal*.

Heller, L., & Castro, J. E. (2007). Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 12(3), 284-295.

Jimenez, S. & Wainer, J.T. (2017). Realidad del Agua en Chile: ¿Escasez o falta de infraestructura?. *Serie Informe Económico* 263, Libertad y Desarrollo, pp.21

Moraes, L. R. S. (2010). Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: Contribuições Conceituais e Metodológicas. *Revista VeraCidade–Ano V–Nº, 2*.

ONU: “Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 25 de noviembre de 2015. [edición electrónica] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

Orellana, A. (2017). *Gobernar, planificar y gestionar nuestras áreas metropolitanas: Un modelo en construcción*. In: Camilo Vial Cossani y José Hernández Bonivento, editores. *¿Para qué descentralizar? Centralismo y Políticas Públicas en Chile*. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudio Municipales; p. 209-233.

PHI, (2015). *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2015*, del Programa Hidrológico Internacional, UNESCO. ROLLAND, L., & VEJA CÁRDENAS, Y. (2010). La gestión del agua en México. *Polis*, 6(2), 155-188.

Santos, M. H. D. C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. *Dados*, 40(3). p. 335-376.

Tapella, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves*, documento de trabajo del proyecto “Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). Rescatado en septiembre 2020 en <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>