

Los Pobres Necesitan Agua, “No Ideología” Propuestas Privadas para Resolver la Crisis Pública del Agua

"Quien toma bienes de los pobres es un asesino de la caridad.
Quien a ellos ayuda, es un virtuoso de la justicia" San Agustín.

El primer aspecto que se tiene que tener en cuenta para la evaluación de la problemática del agua potable en nuestro país es que los pobres son los más afectados por la falta del suministro. Por ejemplo, según las estadísticas del CENSO del año 2001, cerca del 40% de las familias no contaban con el servicio de agua potable, y el 70% de las familias carecía del servicio de alcantarillado. Y, según la encuesta MECOVI 2002, aproximadamente el 60% de los hogares que no cuentan con servicio de agua potable, proveniente de una red de cañería, pertenecen a los dos quintiles más pobres de Bolivia. Análogamente, solamente el 4,5% de los hogares, que reciben suministro de agua potable por red de cañería, pertenecen al quintil más pobre. Es decir, el actual sistema del servicio de agua potable y alcantarillado tiende a olvidar a las familias bolivianas pobres, y por lo tanto, gran parte de los subsidios estatales, que se destinan a este sector, están siendo canalizados a las familias que no necesariamente son las más necesitadas.

1. Sí el Estado no suministra agua a los más pobres, ¿De dónde la obtienen?, ¿Cuánto pagan por obtenerla?

El segundo aspecto que se tiene que tener en cuenta es que las personas que no cuentan con una red de cañería instalada,

generalmente los más pobres, son también los mismos que pagan los precios más caros por el agua, en comparación con aquellas personas que cuentan con el servicio de agua por cañería. Según los estudios de las Naciones Unidas¹: *“Los habitantes urbanos de bajos ingresos suelen pagar precios elevados por un suministro inadecuado de agua. Por ejemplo, compran agua a diferentes proveedores a precios entre 2 y 50 veces más elevados por litro que los que pagan los grupos con ingresos más altos, quienes reciben agua de red en sus hogares a precios bajos gracias a los enormes subsidios”*. Ver Cuadro N° 1.

En nuestro país, este hecho parece no ser una excepción. Por ejemplo, en el área periurbana, los pobres generalmente compran agua de carros cisternas, o de sus vecinos que poseen pozos de agua u otros. Según los estudios de Barragán (1998)² en la ciudad de Cochabamba los pobres llegan a pagar hasta siete veces más que los sectores que reciben agua por cañería. Por ejemplo, según el autor, los usuarios de agua potable conectados a la red de cañería pagan aproximadamente USD 0.4/m³, en cambio, los usuarios de carros cisternas suelen pagar hasta USD 3/m³. Otro estudio que analiza análoga situación en las ciudades de La Paz y El Alto, es Segerfeldt (2006), el cual sostiene que los habitantes que no están conectados al servicio de agua potable por red de cañería, generalmente, los

Urgen políticas efectivas que, al margen del discurso político, puedan brindar soluciones reales y efectivas para el beneficio de la población más desprotegida. Para lo cual, se debería introducir criterios de focalización de los subsidios a los estratos más pobres, mayor participación a la iniciativa privada, y una sólida legislación que establezca claros derechos propietarios.

Políticas Públicas para la Libertad

más pobres, pagan hasta 11 veces más por su agua³.

Otro importante aspecto, que generalmente no se toma en cuenta a la hora de evaluar el costo del suministro de agua potable, es el tiempo que destinan las personas, que no están conectadas a una red de cañería, para obtener agua a través de los distintos proveedores. Según un informe de la *Sustainable Development Network*⁴ sostiene que en los países pobres, las personas invierten demasiado tiempo tratando de conseguir agua (Hasta seis horas diarias, en algunos casos). Especialmente niños(as) y mujeres recorren varios kilómetros hasta la fuente, pozo, laguna, riachuelo, manantial de agua, etc. para poder obtenerla. El costo de oportunidad que tienen estas personas es que el tiempo que dedican a esa labor, les resta la oportunidad para estudiar (en el caso de los niños(as)) o para buscar un trabajo (en el caso de personas adultas o adolescentes). De ese modo, los recursos humanos, también, son mal asignados, provocando una pérdida económica para la sociedad en su conjunto que nos encierra en el círculo de la pobreza.

Cuadro Nº 1: El precio del agua proveniente de fuentes alternativas en comparación con el precio del agua de una red de cañería

Región/País	Ciudad	Nº de veces más costosa
África		
Mauritania	Nuakchot	1 - 100
Nigeria	Onitsha	6 - 38
	Lagos	4 - 10
Kenia	Nairobi	7 - 11
Togo	Lamé	7 - 10
Asia		
Pakistán	Karachi	28 - 83
Indonesia	Surabaya	20 - 60
	Yakarta	4 - 60
Bangladesh	Dacca	12 - 25
Latinoamérica		
Honduras	Tegucigalpa	16 - 34
Ecuador	Guayaquil	20
Perú	Lima	17
Bolivia*	El Alto	11
Bolivia**	Cochabamba	7

Fuente.- Moor (1997)⁵, * Segerfeldt (2006), ** Barragán (1998).

¿La escasez de agua o la falta de buenas políticas, impide un adecuado suministro?

La oferta potencial de recursos hídricos que posee Bolivia, en todas las regiones, es enorme, según Montes de Oca (1997)⁶ la oferta potencial suma aproximadamente 217000 millones de m³/año (Las fuentes principales son las tres cuencas del Amazonas, del Plata y del Altiplano, los lagos, las lagunas, riachuelos, etc.). En cambio, la demanda de agua, según Barragán (1998), solamente alcanza a los 150 millones de m³/año. Es decir, la demanda representa menos del 1% del total de oferta potencial. Por lo tanto, la escasez del agua en los diferentes sectores, no necesariamente responde a restricciones de la cantidad del recurso, sino que, principalmente, a la falta de infraestructura física y de inversión, en los diversos procesos de distribución y tratamiento.

El tercer aspecto que se debería tomar en cuenta en nuestro país es que la mayor cantidad de proveedores del servicio de agua potable y alcantarillado son proveedores públicos. Una de las excepciones es la empresa AISA, que fue la única empresa privada que proveyó servicios desde 1997 hasta el presente año en las ciudades de La Paz y El Alto. Entonces, el sistema estatista es en cierta medida el principal responsable de la carencia de agua potable y alcantarillado que sufren cerca de dos millones de familias en toda Bolivia. Esto debido a la falta de recursos, inadecuada administración, incentivos distorsionados, subsidios incorrectos y falta de claridad en los derechos de propiedad para el uso de aguas.

¿Cuánta inversión requiere el gobierno para cubrir las necesidades de los sectores no atendidos? Para la provisión de agua potable y alcantarillado de las dos millones de familias que aún carecen estos servicios, a nivel nacional, se requiere, según el Viceministerio de Saneamiento Básico,⁷ aproximadamente USD 1.263 millones. Este monto representa más del 14% del PIB nacional, y aproximadamente más del 56% del Presupuesto del Tesoro General de la Nación. Es decir, las necesidades de inversión tienden a ser bastante amplias y difícilmente podrían

ser cubiertas en su totalidad por los recursos estatales, entonces, limitarse a la visión política de que el Estado puede por sí solo resolver esta problemática es simplemente una quimera que perjudica a los más pobres.

Entonces, ¿Qué políticas se podrían implementar? Para responder esta pregunta puede resultar enriquecedor y prudente primero analizar la experiencia que ha tenido nuestro país, y luego, en base a los aciertos y fracasos, plantear nuevas políticas que permitan brindar soluciones reales y efectivas.

2. Los Hechos en Bolivia

A principios del año 2000, en la ciudad de Cochabamba, la distribución del agua potable fue privatizada, otorgándose una concesión de 40 años a un consorcio internacional que conformó la empresa Aguas del Tunari S.A. La historia que continuó es ampliamente conocida. Los disturbios populares presionaron para la cancelación del contrato y expulsaron a esa empresa privada. Por lo cual, la empresa pública, SEMAPA, nuevamente se hizo cargo de la distribución del líquido elemento.

Por otro lado, en el año 1997, en las ciudades de El Alto y La Paz, la distribución del agua potable también fue privatizada, otorgándose una concesión de 30 años a un consorcio Francés (Suez S.A.) conformándose la empresa Aguas del Illimani S.A. Análogos disturbios populares en el año 2005, causaron la cancelación del contrato de servicio en el presente año. Es decir, la experiencia de la privatización en Bolivia, en este sector, fue menos de 10 años. Este breve periodo en parte permitió analizar las ganancias y costos de la privatización en las ciudades de La Paz y El Alto. Pero también fue posible, en cierta medida, bosquejar comparaciones con aquellos resultados que fueron obtenidos por las otras regiones que no implementaron la política de la privatización.

Los pobres en Cochabamba aún no cuentan con servicio de agua potable

Según los informes de la Superintendencia de Saneamiento Básico⁸ hasta el año 2005 la

cobertura de servicio de agua potable nominal de SEMAPA (Empresa Municipal de Agua Potable de Cochabamba) apenas cubría el 46.4%, y el 49.5% en el servicio de alcantarillado. Ahora bien, analizando la base de datos de la Encuesta de Hogares (MECOVI) y la línea de pobreza por ingreso, se puede constatar que solamente el 37% de las familias que reciben agua por red de cañería son pobres, mientras que el 71% de las familias que reciben agua de una pileta pública son pobres, y peor aún, el 75% de las familias que reciben agua de un carro repartidor o cisterna son pobres. Es decir, la empresa pública aparentemente difícilmente esta cubriendo las necesidades de los más pobres. Lo paradójico de esta problemática es que, según varias voces de los grupos radicales, los disturbios acaecidos en esta ciudad en el año 2000, denominadas la “guerra del agua” terminaron en una victoria. Pero, ¿victoria? Lo hechos muestran que los pobres no fueron los victoriosos, entonces, ¿quiénes lo fueron?

Los pobres en La Paz y El Alto se beneficiaron de la privatización, pero no fue suficiente.

Irusta y Foster (2003)⁹ sostienen que la tasa de crecimiento de nuevas conexiones tanto en agua potable como en servicio de alcantarillado, que siguió a la reforma de privatización, se incrementó hasta un 66%. La tasa anual de nuevas conexiones se incrementó desde 10.469 durante el periodo 1993-93 hasta 17.187 durante el periodo 1997-99. Mientras que la tasa anual de nuevas conexiones de alcantarillado se incrementó desde 5.906 conexiones nuevas durante el periodo 1993-96 hasta 9.906 en el periodo 1997-99. Pero, lo mejor de este proceso es que los pobres se beneficiaron también. El autor analizó el impacto que tuvo la mejora en el acceso a estos servicios, el quintil más pobre de la ciudad de La Paz y el Alto, encontrando que durante 1989 y 1994 los servicios de agua potable y alcantarillado casi no mejoraron en nada para el quintil más pobre, en cambio, a partir de la reforma, estos servicios se incrementaron hasta un 15% en La Paz y un 35% en la ciudad de El Alto. Estos resultados también tienden a ser paradójicos ya que, una

Políticas Públicas para la Libertad

persona fácilmente puede cuestionarse, si los resultados fueron favorables para los pobres. ¿Por qué se tuvieron las protestas en el 2005?

Esta es una respuesta muy difícil pero a continuación se realizan algunas apreciaciones

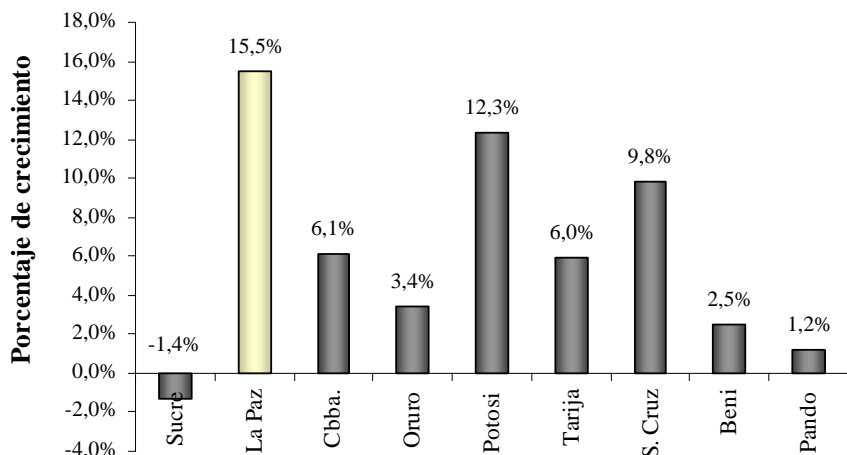
1. Según las proyecciones de población emitidas por el Instituto Nacional de Estadística, desde el año 2000 hasta el año 2005, la ciudad de El Alto ha crecido en más del 23.42%, aproximadamente más de 150.000 habitantes han emigrado a esta ciudad. Este crecimiento tan acelerado no fue previsto en la firma del contrato para la provisión de suministro de agua potable en el año 1997, por lo cuál, a pesar de que la tasa de crecimiento de la conexión de agua potable fue mayor durante el proceso de privatización que durante el proceso de estatismo, la misma no fue suficiente para cubrir el crecimiento no previsto de la población.

2. El principal reclamo de los sectores que iniciaron las protestas, en el año 2005, fue el costo de la conexión del servicio de agua potable y alcantarillado, cuyo costo había ascendido en 27% en los últimos cinco años. Por otro lado, algunos grupos radicales también hacen alusión al incremento de tarifas, las cuales ascendieron hasta un 35%. Sin embargo, esta última afirmación tiende a ser desmentida, por gran parte de la propia población, al menos cuando se analiza la encuesta elaborada por el Centro de Planificación y Gestión (CEPLAG) que sostiene que más del 68% de los usuarios declaraban sentirse más o menos satisfechos por el costo del servicio, contra el 29% que declaraba sentirse insatisfechos por dicho costo¹⁰.

Por otro lado, para evaluar, el desempeño de AISA, se hace necesario, también, comparar las alternativas que se tenían, es decir, comparar el desempeño de los proveedores públicos. Según el informe de la Superintendencia de Saneamiento Básico¹², la empresa AISA obtuvo la mejor calificación en el conjunto de los parámetros de evaluación.

Los parámetros de evaluación toman en cuenta la cobertura, eficiencia, calidad del servicio, atención de reclamos, etc. Es decir, a pesar de que esta empresa haya tenido un conjunto de críticas, seguramente válidas, la misma, realizó un mejor trabajo que el trabajo realizado por las empresas públicas alternas. Un claro ejemplo, puede ser apreciado en la gráfica N° 1, en las ciudades principales, la empresa que operó en La Paz y El Alto muestra el mayor crecimiento en cobertura del servicio de agua potable. Con respecto a la calidad del servicio, según Segerfeldt (2006), “antes de la privatización, en repetidas oportunidades escaseó el agua y, en consecuencia, hubo racionamiento. Por ejemplo, 10.000 residentes de las zonas norteñas más pobres de La Paz sólo recibían agua durante la noche. La empresa hizo importantes inversiones en nuevos tanques y bombas, gracias a lo cual aumentó la disponibilidad de agua. Actualmente, esos 10.000 residentes disfrutaban del servicio las 24 horas. En 1997, 34% de los clientes padecían la falta de presión en las cañerías o un servicio interrumpido. En 2000, estos problemas afectaban a menos de 1% de los clientes”. Pero, ¿Esto es suficiente? ó ¿Podemos conformarnos con el hecho de que, esta empresa lo hizo mejor? Por supuesto que no, lo cierto es que había un conjunto de familias pobres que no contaban con un servicio de agua potable y alcantarillado, y siendo este servicio, una necesidad “básica” y un derecho fundamental (Declarado por los Foros

Gráfico N° 1: Crecimiento de cobertura de agua potable por departamentos en el área urbana entre 1992 - 2001



Fuente.- Instituto Nacional de Estadística¹¹

Mundiales de Agua) se hacían necesarias propuestas de políticas claras y efectivas, que tomando en cuenta los aciertos y los defectos, permitieran implementar mecanismos para que la iniciativa privada atienda a estos sectores, y el Estado cumpla con su rol esencial de la redistribución de los recursos a favor de los más pobres.

3. Concretamente, ¿Qué políticas efectivas podría proponer el Estado para solucionar esta problemática?

Focalización de subsidios estatales a la gente pobre, y mayor participación privada en la provisión del servicio.

El motivo de que las empresas públicas, que suministran agua potable, cobren precios más bajos que las empresas privadas es porque las primeras son subsidiadas por el Estado a través de los impuestos. Según los estudios de Moor (1997), anualmente, se gastan cerca de USD 45.000 millones en subsidios para la distribución del agua en los países en desarrollo. Estos subsidios permiten que el precio del agua, en promedio, sólo cubra aproximadamente el 30% de los gastos del proveedor del servicio. Aunque no existe un estudio específico para el caso boliviano, este estudio puede brindarnos una ligera idea de las magnitudes del subsidio. Entonces, tomando en cuenta este aspecto y el hecho de que gran parte de los consumidores de agua potable, como se demostró anteriormente, no necesariamente son los más pobres, se podría inferir que gran parte de los subsidios estatales no están siendo focalizados a los más necesitados.

Bajo ese marco, es necesario encontrar mecanismos que permitan subsidiar directamente a los consumidores más pobres. Existen varias alternativas para este tipo de subsidios, una de ellas puede ser, encargar al Estado el pago de un porcentaje, de acuerdo a niveles de ingreso (mayor porcentaje a los más pobres), del costo de conexión de los nuevos usuarios. Un ejercicio simple puede mostrar cierta conveniencia de esta política. Por ejemplo, el Estado para la salida de AISA tiene que cancelar USD 15.1 millones¹³, sí el Estado

en lugar de pagar estos costos cuestionables, hubiese destinado ese monto al subsidio del 50% del costo de conexión, hoy se podrían contar con más de 150.000 conexiones nuevas para las familias pobres, lo que hubiese significando una pronta atención a las necesidades reales de los sectores marginales, evitando de esta manera la pérdida de credibilidad en el país, amenazas de arbitrajes, mejor eficiencia económica, etc.

Para analizar otro tipo de subsidios a la demanda, la experiencia internacional puede ser bastante enriquecedora. Por ejemplo, en Sudáfrica se otorga una cierta cantidad de agua por día, a todas las familias, completamente gratuita, para cubrir sus necesidades mínimas, y el consumo mayor a esa cantidad, el precio refleja su verdadero costo medio, por lo que es mucho más cara. Otro ejemplo, en Chile, se tiene una tarifa diferenciada para las familias pobres. El resto de las familias no pobres pagan el costo real del suministro. Finalmente, los *vouchers* de agua, también pueden ser una política interesante, la cual consiste en que el Estado paga las facturas de los más pobres de una cierta cantidad de agua a la empresa proveedora.

Todos estos mecanismos permiten que el Estado, a través de la participación de la empresa privada, pueda focalizar sus subsidios a las personas más pobres, y a la vez, que la empresa privada cuente los suficientes incentivos y recursos para cubrir la mayor cantidad posible de viviendas, independientemente, de su nivel de ingresos. De esta manera se forma un marco institucional que ofrece una mayor eficiencia económica, y a la vez, mayor inclusión social.

Mejorar los Derechos de propiedad

Barragán (1998) sostiene que es importante establecer un tipo de derechos de propiedad sobre el agua, ya que esto permitiría que el agua pueda ser continuamente reasignada entre sectores, logrando que el beneficio marginal neto entre los sectores sea el mismo, y por lo tanto, se pueda lograr una asignación eficiente de los recursos. Análogamente, Büchi (1993)¹⁴ sostiene que la creación de los

derechos sólidos de propiedad sobre el uso de las aguas permitió, en ciertas regiones, evitar el derroche y la subutilización de este recurso. Bajo este marco, según el experto, se crean los incentivos para que, por ejemplo, los agricultores estén motivados a ahorrar el agua, a través de nuevas técnicas de riego, para que así, con el ahorro de agua obtenido, puedan los agricultores también vender ese nuevo excedente y obtener un beneficio extra. De otro modo, donde no existen claros derechos de propiedad, ¿Qué ventaja tiene para un agricultor hacer una instalación de riego por goteo si está imposibilitado de vender a otro las aguas que él ahorraría con ese sistema?

4. Conclusiones

Urge políticas efectivas que, al margen del discurso político, puedan brindar soluciones reales y efectivas para el beneficio de la población más desprotegida. Para lo cual, se debería introducir criterios de focalización de los subsidios a los estratos más pobres, mayor participación a la iniciativa privada, y una sólida legislatura que establezca claros derechos propietarios.

¹ United Nations Human Settlements Program (2003) *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals*. Londres y Sterling, Virginia: Earthscan. www.unhabitat.org

² Barragán, J. Crespo, C. Donoso, F. Escobar, J. (1998) *Mercados e Instituciones de Aguas en Bolivia*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz. Bolivia.

³ Segerfeldt Fredrik (2006) *¿Cómo la Empresa Privada y el Mercado pueden Resolver la Crisis Mundial de Agua?* www.elcato.org/pdf_files/segerfeldt-WFS.pdf

⁴ Sustainable Development Network (2003) *Water for Sustainable Development. Facts about water & sanitation* www.sdnetwork.net/briefing_papers/water_sanitation.pdf

⁵ Moor, André P. (1997) *Perverse incentives: Subsidies and sustainable development: Key issues and reform strategies*. Institute for Research on Public Expenditure.

⁶ Montes de Oca (1989) *Geografía y Recursos Naturales en Bolivia*. Ministerio de Educación, La Paz.

⁷ www.sias.gov.bo Simulación Modelo Económico

⁸ Superintendencia de Saneamiento Básico. *Memoria Anual 2005*. La Paz – Bolivia.

⁹ Irusta, O. Foster, V. (2003) *Does Infrastructure Reform Work For The Poor? A Case Study On The Cities Of La Paz And El Alto In Bolivia*. Banco Mundial. Working Paper 3177.

¹⁰ Ledo Carmen. (2005). *Informe de trabajo de campo de la encuesta realizada en las ciudades El Alto, La Paz, Cochabamba*. UNIFEM – CEPLAG. Cochabamba.

¹¹ Instituto Nacional de Estadística (INE) www.ine.gov.bo

¹² Superintendencia de Saneamiento Básico. *Memoria Anual 2004*. Benchmarking General EPSA 2004. Pp. 33. La Paz – Bolivia.

¹³ La Razón. Editorial. Viernes, 5 de Enero de 2007.

¹⁴ Büchi, Hernan (1993) *La transformación económica de Chile*. Grupo Editorial Norma. Pp. 85.