



Citizens' Network On Essential Services
A Project of the Tides Center

**El rol del FMI, el Banco Mundial y la OMC
en la
liberalización y privatización
del sector de los servicios de agua¹**

Por
Nancy Alexander²

21 de octubre de 2005

¹ Además del Banco Mundial, hay cuatro bancos de desarrollo regionales: el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco de Desarrollo Africano, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Con respecto a otorgar créditos para proyectos, estos bancos desempeñan un papel similar al del Banco Mundial.

² La autora agradece el apoyo recibido de Christian Aid para esta investigación.

Tabla de Contenidos

I. Expansión de las asociaciones público-privadas (APP) en el sector del agua y saneamiento

- A. Expansión
- B. Los riesgos relacionados con las asociaciones público-privadas

II. Políticas e instrumentos para promover la privatización del agua

- A. Pasos hacia la privatización del agua
 1. Descentralización de responsabilidades del Estado
 2. Creación de un espacio fiscal para la inversión en infraestructura
 3. Establecimiento de marcos legales para el suministro privado de agua
 4. Eliminación de los subsidios cruzados en los servicios de infraestructura
 5. Comercialización de tarifas
 6. “Recolección de cerezas”
 7. Establecimiento de organismos reguladores pro-corporativos
 8. Transparencia debilitada
 9. Facilitar la privatización mediante la liberalización de los servicios y la apertura de la cuenta de capital
- B. Instrumentos para promover la privatización del agua
 1. Condicionalidad: Modulación de flujos financieros y alivio de la deuda
 2. Préstamos para proyectos
 3. Asistencia técnica
 4. Garantías

III. Comercio de servicios de suministro de agua

- A. Coherencia entre las políticas del FMI, Banco Mundial y OMC
- B. Descentralización y autoridad comercial
- C. Obstáculos para el comercio de servicios
- D. Servicios básicos y liberalización de la contratación por parte de los gobiernos

IV. Conclusión

Anexo: Asistencia técnica proporcionada por las IFIs

Cuadros:

1. El renombrado sistema chileno de regulación del agua
2. Maniobras sobre el sector público en Bolivia: Acuerdos de comercio y financiación
3. Definiendo la condicionalidad comercial
4. Si el AGCS fue “amigable con el desarrollo”, ya no lo es más

El rol del FMI, el Banco Mundial y la OMC en la liberalización y privatización de los servicios de agua³

I. Expansión de las asociaciones público-privadas (APP) en el sector del agua y saneamiento

A. Expansión. Desde 1980, las instituciones donantes y de crédito (por ej. El FMI y el Banco Mundial) han estado ejerciendo presión sobre los gobiernos para que reduzcan la extensión, descentralicen y privatizen (o “subcontraten”) sus funciones. En el año 2002, luego de la sostenida presión ejercida desde el gobierno de los Estados Unidos, la Directorio Ejecutivo del Banco Mundial adoptó una nueva estrategia prioritaria para la institución – la Estrategia de Desarrollo del Sector Privado (DSP) – orientada a acelerar la privatización en los denominados sectores “límites”: salud, educación y agua. En el año fiscal 2005, el Banco Mundial adjudicó más de US\$7.000 millones a estos sectores, incluyendo cerca de US\$3.000 millones al sector del agua y saneamiento.⁴

El Banco Mundial ha extendido sus operaciones en materia de créditos en infraestructura en US\$1.000 millones por año en los últimos tres años, llegando la infraestructura a representar el 33% de su cartera total. Esta tendencia habrá de continuar durante los próximos dos o tres años hasta que las operaciones en

infraestructura representen un 40% de la cartera total del Banco.⁵

Además, la Corporación Financiera Internacional (CFI) – su brazo de financiamiento para el sector privado – tiene planificado un “crecimiento cuantitativo” a iniciarse en el 2006, en áreas tales como infraestructura, salud, y educación. El Banco Mundial otorga préstamos y asistencia a los gobiernos, mientras que la CFI le presta y tiene participación en el capital de proyectos del sector privado. Si bien el nivel de compromisos de la CFI aumentó en un 40% en los tres últimos años, los compromisos podrían llegar a crecer un 50% más en los próximos tres años ascendiendo a la cantidad de US\$ 7.200 millones, con la duplicación de compromisos en África y Oriente Medio.

El FMI ha sido un importante promotor de la privatización del agua y la institución está confiada en expandir su rol en lo referente a fomentar el comercio de servicios, incluyendo el suministro de agua.

Tanto el FMI como el Banco Mundial se encuentran más activamente abocados a asegurar que los gobiernos de los países de bajos ingresos integren reformas relacionadas con la privatización y las reformas al comercio en sus estrategias de desarrollo a mediano plazo, o Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Estas instituciones exigen a los gobiernos que elaboren sus DELP como condición para recibir asistencia financiera.⁶

Empeñando el derecho al agua. En los países industrializados, los gobiernos

³ Además del Banco Mundial, hay cuatro bancos de desarrollo regionales: el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco de Desarrollo Africano, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. Con respecto a otorgar créditos para proyectos, estos bancos desempeñan un papel similar al del Banco Mundial.

⁴ Del total de US\$22.300 millones otorgados en préstamo por el Banco Mundial, US\$2.300 millones se adjudicaron a los sectores de salud, nutrición y población; US\$1.800 millones al sector de la educación, y US\$3.000 millones al suministro de agua, saneamiento y protección contra inundaciones.

⁵ Infrastructure and the World Bank: A World Bank Progress Report to the Development Committee Meeting, 25 de septiembre de 2005, pp. i-ii.

⁶ En una reunión del Directorio del FMI en abril de 2005, los Directores Ejecutivos afirmaron que el FMI “debería continuar aconsejando a los países de bajos ingresos en materia de política relacionada con el comercio con el objetivo de que integren reformas al comercio más sistemáticamente en sus Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)”.

nacionales y locales han venido suministrando los servicios más esenciales durante más de un siglo. La razón principal es que las experiencias anteriores con el suministro privado fueron funestas.⁷ Esto se debe a que los mismos incentivos del mercado que aumentan la eficiencia y rentabilidad tienden a la escasez en el suministro de “bienes públicos”.

En muchos lugares, los servicios públicos de suministro de agua también han sido malos, sin embargo, la naturaleza ideológica del “empuje privatizador” se hace evidente en el hecho de que las IFIs aún promueven la privatización de aquellos sistemas públicos de suministro de agua que han resultado exitosos. En efecto, las privatizaciones del agua cuentan con una mayor chance de tener buenos resultados cuando heredan un sistema público de agua viable.

Más del 40% de la población mundial vive con menos de US\$2 al día; de esta forma, al imponerse tarifas en los servicios sociales y de infraestructura, su subsistencia está siendo amenazada. El agua constituye un derecho humano básico. Aún así, desde una perspectiva de mercado, cada industria de servicios básicos cuenta con billones de dólares en valor inestimable; en el caso del agua y la energía, es el valor de controlar recursos escasos lo que resulta incalculable.

Los gobiernos son presionados por las compañías para que las ayuden a penetrar mercados lucrativos en el extranjero. Mientras Estados Unidos presenta un déficit comercial en materia de productos de proporciones sin precedentes, maneja un fuerte superávit en servicios.

Para los inversores corporativos, el porcentaje aceptable de retorno sobre una inversión depende del factor riesgo. Por lo tanto, el porcentaje de retorno esperado en África es del 25,3% comparado con

⁷ Ver *Public Services Work!* Unidad Internacional de Investigación de Servicios Públicos, Londres, 2004.

16,2% para Asia y el Pacífico, 14% para “todos los países en desarrollo”, y 12,5% para América Latina y el Caribe.

B. Los riesgos relacionados con las APP

El Banco Mundial afirma que, “Allí donde el sector público continúe desempeñando un papel fundamental como proveedor de servicios...es importante que estos proveedores de servicios públicos sean *corporativizados* y sus operaciones sean apartadas de las operaciones reguladoras y de política del gobierno.”⁸ Una utilidad corporativizada opera como una entidad comercial.

Allí donde se establecen APP, es muy probable que los contratos de gestión o arreglos similares se vuelvan una forma mucho más común de APP. Tal como señala Estache, “La incertidumbre en materia de costos y demanda – en particular los riesgos cambiarios – se han tornado demasiado difíciles de manejar para los operadores extranjeros de acuerdo con las disposiciones reglamentarias más comunes.”⁹ Los contratos de gestión representan a menudo un preludio a la privatización.

En el 2005, el experto en infraestructura del Banco Mundial, Antonio Estache, publicó un estudio sobre las APP en materia de infraestructura, cubriendo desde el año 1994 al 2004. Durante este período, las inversiones de asociaciones público-privadas (APP)¹⁰ en infraestructura de agua y saneamiento alcanzaron los US\$ 32.000 millones – en comparación con las de energía (US\$ 242.000 millones), telecomunicaciones (US\$ 332.000 millones), y transporte (US\$ 129.000 millones) en el mundo en desarrollo.

⁸ J. Briscoe, U. Qamar, M. Contijoch, P. Amir, D. Blackmore, “Pakistan’s Water Economy: Running Dry,” Banco Mundial, 23 de junio de 2005, borrador.

⁹ Estache en “Experiences in Latin American PPPs”

¹⁰ En este documento, el término “privatización” se utiliza para hacer referencia a todas las variantes de la privatización.

Estache concluyó que los proyectos de APP deficientemente estructurados han tenido gran penetración en la última década y han generado considerables riesgos fiscales, y que los países corren riesgo de otorgar prioridad a las APP a costa de mejorar los sistemas de inversión pública.¹¹ El estudio identificó problemas relacionados con:

≡≡≡ Factibilidad Económica. “... las ganancias en materia de eficiencia se lograron a costa de un aumento en la carga impuesta sobre los grupos conectados de menores ingresos”. El Banco Mundial promueve subsidios dirigidos a las personas pobres, sin embargo, dichos subsidios rara vez funcionan como se pretende, dado que las clases de mayores y medianos ingresos son las que generalmente captan los beneficios del subsidio. ≡

≡≡≡ “Recolección de cerezas”^{NT} o “separación de la crema”. Se segregan los mercados lucrativos de los no lucrativos para que las empresas privadas puedan quedarse con los mercados lucrativos. De esta forma, Estache afirma, “El diseño de las reformas ha dejado a menudo a las zonas rurales y suburbanas fuera de las obligaciones de prestar servicios”. Las empresas privadas cuentan con fuertes incentivos para invertir en aquellos consumidores que hacen mayor uso del agua y que pueden pagar por ello, al tiempo que desatienden las zonas pobres donde el consumo por habitante es reducido y el cobro de facturas es más complicado. Estache pronostica, “Es probable que la tendencia a la ‘separación de la crema’ se vuelva algo mucho más común de ahora en adelante.”¹²

¹¹ Antonio Estache, “PPI Partnerships versus PPI Divorces in Developing Countries”, Banco Mundial y Universidad Libre de Bruselas, enero de 2005.

^{NT} N. del T: Corresponde a traducción de la expresión inglesa “cherry picking” que significa elegir o quedarse con la mejor parte, especialmente para ventaja o ganancia propia.

¹² Antonio Estache, “Experiences in Latin American PPPs,” en www.infrastructurejournal.com.

≡≡≡ Estabilidad fiscal. Uno de los riesgos más sorprendentes de la privatización es el deterioro fiscal, dado que el aumento del ingreso es el argumento esgrimido como una de sus principales justificaciones. Sin embargo, dado que las empresas privadas se han vuelto más reacias al riesgo, especialmente en áreas habitadas por personas pobres y con una débil gobernanza, se observa que insisten cada vez más en lo referente a garantías y apoyos financieros que aseguren la rentabilidad, minimicen los desembolsos de capital, y aumenten ampliamente la exposición fiscal del gobierno.

Por ejemplo, en Europa del Este, se constató un aumento promedio del 16% en tarifas eléctricas entre el año 2000 y el 2002. Pero la combinación de pérdidas cuantiosas, incumplimiento en el pago de facturas, y las tarifas de recuperación por debajo del costo contribuyeron a un costo fiscal promedio del 7,5% del PBI a fines de la década del noventa, lo cual se redujo a un 5,9% del PBI hacia fines del 2002. No se encuentran disponibles cifras comparables para el caso del agua.

≡≡≡ Corrupción. La corrupción aumentó durante ese período de tiempo.

≡≡≡ Presentación de informes: Por el momento, no hay acuerdo a nivel internacional acerca de parámetros en materia de contabilidad e información fiscal para las APP, lo cual agrava los riesgos.

Eficiencia. En el estudio, “*Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures*”, los autores advierten que para las utilidades, la propiedad a menudo no reviste la importancia que muchas veces se le otorga. La mayoría de los estudios cruzados entre países no dan cuenta de una diferencia estadísticamente significativa en los resultados en materia de eficiencia entre los proveedores públicos y privados.¹³ Sin embargo, los

¹³ Estache, Antonio; Perelman, Sergio; Trujillo,

proveedores privados generalmente despiden a un porcentaje considerable de trabajadores para incrementar la eficiencia.

Connivencia. El riesgo de connivencia aumenta en sectores, tales como los del suministro de agua y saneamiento, que se encuentran dominados solo por unas pocas compañías transnacionales: las compañías francesas, Suez (Ondeo), Veolia Environment (anteriormente conocida como Vivendi), y SAUR; y la compañía alemana, RWE (que es propietaria de las empresas Thames Water y American Water Works).¹⁴ La compañía estadounidense Bechtel Corporation también desempeña un rol importante.

En su estudio, “*How Concentrated are Global Infrastructure Markets?*”, los autores observaron que los proyectos de infraestructura eran altamente políticos, en parte debido al grado de concentración de inversores corporativos, lo cual puede presentar un riesgo de connivencia.¹⁵ Notaron que la concentración se hallaba presente en un 20% de la muestra, mientras que una supuesta concentración se podía encontrar en otro 30% de la misma. Los autores exploraron la necesidad de contar con una institución de competencia o regulación supranacional.

Lourdes; Documento de Trabajo en Investigación de Política, No. WPS3524, Banco Mundial, 2 de enero de 2004. Clarke, George R. G.; Kosec, Katrina; Wallsten, Scott; Documento de Trabajo en Investigación de Política del Banco Mundial No. 3445, 1º de noviembre de 2004, advirtieron que las tasas de conexión mejoraron tanto en los casos públicos como de APP.

¹⁴ **Veolia** Water de Francia es el proveedor No. 1 de servicios de agua, sirviendo a más de 110 millones de personas en más de 100 países. En 1999, Veolia Environment adquirió la empresa U.S. Filter Co. y en la actualidad brinda servicios a más de 600 comunidades y 14 millones de personas en Norteamérica. La empresa American Water Works Co. adquirida por RWE de Alemania en el año 2003, opera en 29 estados de EE.UU. A nivel mundial, **RWE** brinda servicios a aproximadamente 70 millones de personas en más de 20 países y su recaudación total en servicios de agua ascendió a US\$1.200 millones en el 2002. **Suez/Ondeo** suministra agua a aproximadamente 125 millones de personas en 130 países.

¹⁵ D. Benitez y A. Estache, “How Concentrated are Global Infrastructure Markets?”, Banco Mundial, febrero de 2005.

Fink, Matoo y Rathindran (2001) afirman que los AGCS deberían exigir leyes de competencia nacional para considerar los efectos de los acuerdos colusorios sobre mercados extranjeros. Sugieren que los consumidores extranjeros deberían tener el derecho de iniciar acciones en tribunales extranjeros contra las compañías que han abusado de su poder de mercado.¹⁶

Riesgo Cambiario.¹⁷ Cuando el valor de la moneda nacional cae en relación al dólar, el monto de la deuda corporativa denominada en dólares y los costos de importación se disparan rápidamente. El riesgo cambiario constituyó un factor fundamental en provocar el colapso de los contratos corporativos para el suministro de agua y electricidad en Manila y Buenos Aires, entre otros. En junio de 2005, Suez se retiró del contrato para el suministro de servicios de agua y saneamiento en Buenos Aires luego de una disputa de larga duración que se remontaba a la crisis económica de la Argentina en el año 2001, cuando el gobierno congeló las tarifas, convirtiéndolas de dólares americanos a pesos, haciendo que los contratos mantenidos por Suez y otras compañías dejaran de ser rentables.¹⁸

Externalidades de carácter no económico: Los estudios sobre infraestructura a los que se realizó referencia no analizaron otros costos ambientales y sociales tradicionalmente asociados con grandes infraestructuras. Con la emisión por parte del Banco Mundial de su Estrategia para el Sector de Recursos Hídricos (WRSS, por sus siglas en inglés), el Banco volvió a ingresar en el negocio de las grandes

¹⁶ Joseph Stiglitz, An agenda for the development round of trade negotiations in the aftermath of Cancun, Secretaría del Commonwealth, p. 116.

¹⁷ El riesgo cambiario no es abordado en el estudio de referencia llevado a cabo por Estache.

¹⁸ Suez llevó a Argentina ante el tribunal arbitral internacional del Banco Mundial el cual, en mayo de 2005, determinó poseer la facultad de aceptar informes presentados por “amigos del tribunal” provenientes de organizaciones de la sociedad civil, aún frente a la objeción de las partes.

infraestructuras luego de un “impasse” en la década del noventa. La WRSS adoptó una controvertida estrategia de “alto riesgo, alta recompensa” que implica una inversión considerable en grandes obras de infraestructura, como por ejemplo represas, inmediatamente después que la institución se negara a adoptar los parámetros recomendados por la Comisión Mundial de Represas (CMR). Tales proyectos cuentan con un historial en materia de incumplimiento con respecto a los propios estándares del Banco Mundial en lo referente al realojamiento y compensación de personas desplazadas, daño ambiental y costos sociales.

II. Políticas e instrumentos que promueven la privatización del agua

A. Pasos hacia la privatización del agua

1. Descentralización de responsabilidades del Estado

Los donantes y acreedores están utilizando operaciones de ajuste y servicios especiales a nivel subnacional para facilitar el financiamiento de infraestructura a niveles subnacionales.

La descentralización a nivel municipal no ha conducido al mejor suministro de servicios y, según Avendaño, “la descentralización afectó negativamente la estructura de la industria de agua potable. La ‘balcanizó’, comprometiendo su viabilidad”—, inclusive en las siguientes áreas: pérdida de economías de escala; falta de atención a las áreas rurales; impedimentos para la protección de las fuentes de captación de agua y falta de incentivos para el control de la contaminación hídrica.¹⁹

En **India**, el acceso al crédito del estado depende, en parte, del compromiso del gobierno a cumplir con lineamientos para la descentralización, incluyendo aquellos

que llaman a “1) implementar un marco legal que respalde la descentralización administrativa y fiscal; y 2) apoyar el rol de las entidades gubernamentales a nivel subnacional en el suministro de servicios e infraestructura básica a la ciudadanía.”²⁰ Con respecto a la irrigación y alcantarillado, los “lineamientos” del Banco exhortan al estado a “establecer y hacer operativos mecanismos descentralizados para el suministro de servicios (incluyendo corporativización, asociaciones público-privadas y asociaciones de usuarios de agua).” Entre 1996 y 2002, el segundo Proyecto de Desarrollo Urbano de Tamil Nadu (TNUDP II) logró incrementar la recaudación de ingresos tanto a través de la descentralización como de los aumentos del impuesto a la propiedad.

Dado que la responsabilidad para la descentralización del agua en **Perú** fue descentralizada a nivel subnacional, el FMI se encuentra apoyando a las autoridades dado que así “se matan dos pájaros de un tiro” al 1) aumentar los ingresos tributarios mediante la eliminación de exoneraciones a los gobiernos regionales y 2) acelerar la privatización a nivel de infraestructura. Específicamente, el gobierno central ha persuadido a las autoridades regionales para que sacrifiquen sus preciadas exoneraciones tributarias (a pesar de la resistencia de las regiones y miembros del Congreso) a cambio de recursos para infraestructura (por ej. agua, electricidad, carreteras).

Un funcionario manifestó que el FMI y el gobierno han intentado “comprar el consentimiento” de los gobiernos regionales a través del ofrecimiento de un aumento en gastos de infraestructura a cambio de que sacrificaran las exoneraciones tributarias. Mientras tanto, persisten dudas acerca de si los recientemente creados y aún incipientes gobiernos regionales pueden administrar el gasto en infraestructura, dado que

¹⁹ En Andrei Jouravlev, “Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI”, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2004.

²⁰ Banco Mundial 2004, EAP para India, Anexo 5, página 6.

algunos funcionarios de gobiernos regionales han sido procesados por corrupción.

Un investigador de la Universidad de California, Berkeley – Pranab Bardhan – sostiene que la idea de la descentralización puede llegar a tener que protegerse de sus propios entusiastas – los defensores del libre mercado – quienes ven a la descentralización como una oportunidad para debilitar al estado y de los denominados anarco-comunitarios, quienes pasan por alto las fallas comunitarias.²¹

2. Creación de un “espacio fiscal” para la inversión en infraestructura

La creación de un “espacio fiscal” para la inversión pública es importante. Durante más de dos décadas, los programas de ajuste estructural de las IFIs han requerido que los gobiernos recorten la inversión pública.

En consecuencia, las metas presupuestarias del FMI son conocidas por restringir el crecimiento y la inversión. En un artículo publicado en la revista *Time* (14 de marzo de 2005) el economista Jeffrey Sachs reconoce que “Durante un cuarto de siglo y habiendo cambiado muy recientemente, la principal receta del FMI ha sido el “ajuste de cinturón” a nivel presupuestario para pacientes que son demasiado pobres como para tener cinturones. La austeridad fomentada por el FMI ha derivado a menudo en disturbios, golpes y el colapso de los servicios públicos.” El nivel de las metas de gasto público del FMI afectan a los salarios y al nivel del gasto para sectores críticos.

Los líderes de Brasil y Argentina, Lula y Kirchner, impulsaron a los líderes latinoamericanos a declarar en su Cumbre

del 2003 que las IFIs estaban restringiendo la inversión necesaria en infraestructura para fomentar el crecimiento.

El Banco Mundial se encargó del caso y ejerció presión sobre el FMI para asegurar que los gobiernos tuvieran suficiente “espacio fiscal” para la inversión relacionada con recursos hídricos y otro tipo de infraestructura. Por otro lado, el FMI ha estado trabajando con varios países sobre un proyecto de “Inversión Pública y Política Fiscal” por dos años para identificar maneras de crear el “espacio fiscal” para grandes inversiones.²²

El proyecto ha concluido que el gasto de capital no puede realizarse fuera del presupuesto, tal como había sido propuesto por los líderes, y que se requieren ahorros para movilizar recursos destinados al gasto en infraestructura. También propone un cambio en las reglas del FMI para que las garantías de los gobiernos a los operadores privados no cuenten como deuda explícita. Por lo tanto, estas obligaciones quedarían “fuera del presupuesto”. El punto clave es que el FMI va a continuar restringiendo el crecimiento debido a sus ajustadas metas presupuestarias y reglas contables.

3. Establecimiento de marcos legales para el suministro privado de agua

Cuando el Banco Mundial redacta leyes del agua para sus países prestatarios, generalmente requiere de la aprobación de una versión aceptable de estas leyes como condición para un futuro financiamiento o alivio de la deuda. Por lo tanto, si los parlamentos deciden no aprobar las leyes que resultan aceptables para el Banco, se está arriesgando el acceso del gobierno a préstamos, donaciones y al alivio de la deuda.

²¹ En F. Tarp y T.B. Anderson, Grupo de Investigación en el Desarrollo de la Economía, Instituto de Economía, Universidad de Copenhague. 13 de noviembre de 2003.

²² Este marco ha sido ahora aplicado en ocho estudios piloto a nivel de país, a saber, en Brasil, Chile, Colombia, Etiopía, Ghana, India, Jordania y Perú.

En **Brasil** el gobierno promulgó una ley²³ permitiendo las asociaciones público-privadas en el mes de diciembre de 2004. En marzo de 2005, un decreto presidencial estableció un órgano rector público (un comité directivo integrado por tres representantes escogidos de los Ministerios de Planeamiento, Ministerio de Finanzas y de la Jefatura de Gabinete de la Presidencia) para administrar la ley. En la actualidad, se registran intentos por resolver la ambigüedad legal en torno a cuál nivel de gobierno – estatal o municipal – tenía jurisdicción para ofrecer concesiones de servicios de agua y saneamiento a operadores privados.²⁴

En Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú, el Banco Mundial bosquejó leyes del agua que no incluían el requerimiento de que los compradores de los derechos del agua deberían utilizarlos para un “uso eficaz y beneficioso” (un importante requisito en las leyes del agua de Estados Unidos). Tal política se encuentra orientada a proteger a los pequeños usuarios de los grandes y poderosos usuarios en base al acceso al agua fijado para los pequeños usuarios sobre la base del “uso beneficioso” del recurso. Debido a las acciones de los que establecen políticas a nivel regional, los cuerpos legislativos se movilizaron de forma eficaz para vencer a la versión de ley del agua presentada por el Banco Mundial en estos países. Bolivia, Ecuador y Perú aún no cuentan con nuevas leyes del agua. Sin embargo, las leyes designadas son frecuentemente aprobadas, a menudo desatando una gran lucha, como en el caso de Indonesia.

En **Indonesia**, el controvertido préstamo de ajuste estructural para el suministro de agua financiado por el Banco, apoyó la modificación de la legislación en materia de recursos hídricos para, entre otras cosas, habilitar la participación privada en el desarrollo de recursos hídricos.

Especialmente en los casos en que resulta probable que los legisladores no aprueben las leyes designadas, el Banco Mundial puede exigir que el Ejecutivo del país emita un “Decreto Supremo”. El gobierno de **Bolivia** cumplió con los requisitos del Banco al promulgar una Ley y reglamentaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico y al redactar “Decretos Supremos”. Cuando el Presidente boliviano instituye decretos, el mismo pasa por alto la maquinaria del gobierno representativo. El gobierno emitió Decretos llamando a la suba de tarifas del agua y, luego, dado el aumento de la pobreza y la intranquilidad con posterioridad a los disturbios en Cochabamba, buscó una forma de dejar sin efecto la implementación de los mismos. (Ver Cuadro 3 por una descripción del caso Cochabamba). El gobierno cumplió con otros requerimientos de crédito lo cual lo llevó a celebrar seis acuerdos de concesión con candidatos a ser proveedores de agua y saneamiento y cuatro acuerdos de concesión con candidatos a ser proveedores de distribución eléctrica.²⁵

En **Perú**, entre muchos otros países, el Banco está dedicado a apoyar la creación de tribunales comerciales para dar curso a los reclamos efectuados por operadores del sector privado.

Los marcos legales establecen mecanismos de mercado para asignar derechos sobre el agua. El Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales se encuentran promoviendo sistemas que adjudican el suministro de agua a “usuarios de gran valor” - por ej. la industria y el negocio agrícola. Si los “usuarios de bajo valor” tales como los agricultores de subsistencia, se ven privados del agua, esto podría costarle la

²³ Ley No. 11.079 del 20 de diciembre de 2004.

²⁴ Evaluación de Asistencia al País para Brasil, Informe No. 27629-BA, DEO, Banco Mundial, 14 de enero de 2004.

²⁵ Ver Documento de Desembolso para un Crédito de Ajuste Sectorial para la Reforma Regulatoria, 18 de julio de 2002. El documento también requiere que el gobierno limite las garantías de depósito, permita el ingreso de proveedores de servicios de Italia y EE.UU. al sector de las telecomunicaciones, y que se deshaga de las redes de distribución de gas natural.

vida o sus medios de sustento. Históricamente, los gobiernos son los que han asignado el suministro de agua, pero actualmente los proveedores de financiamiento están exigiendo que los gobiernos adjudiquen el suministro de agua a través de mecanismos del mercado. Esto es lo que se estaba realizando en Chile, lo cual explica por qué se ha dado una agresiva especulación sobre el agua y el dominio de las compañías hidroeléctricas y negocios agrícolas sobre los sistemas de adjudicación.²⁶

Una cosa es promover la gestión participativa por parte de los usuarios del agua a través de asociaciones de cuenca fluvial o asociaciones de usuarios de agua. Y otra cosa bastante diferente es requerir que dichas asociaciones empleen políticas que van a estar marginando o destruyendo a sus miembros más pobres y menos poderosos.

En **Pakistán**, el Banco afirma que “aquellos que requieran agua adicional (tal como en el caso de la agricultura de alto valor y las personas que viven en ciudades en crecimiento) serán a menudo capaces de satisfacer sus necesidades adquiriendo los derechos de aquellos que están utilizando el agua con fines de bajo valor.”²⁷

En **Brasil**, la Estrategia de Asistencia al País del Banco pretende “aumentar la cantidad de estados donde se regule la adjudicación de derechos sobre el agua y donde se cobre de forma regular por el agua a granel.”²⁸

En **India**, la Estrategia de Asistencia al País del Banco busca promover el crecimiento impulsado por el sector

privado “asegurando que el agua sea adjudicada para los usos de más alto valor” mediante la implementación de “políticas y normas estatales sobre el agua en materia de adjudicación intersectorial de dichos recursos” y la puesta en práctica de “derechos y autorizaciones comerciables sobre el agua allí donde sea posible”. En base a la productividad del agua para diferentes usos, el Banco está desarrollando un programa de inversión prioritario.²⁹

4. Eliminación de los subsidios cruzados en los servicios de infraestructura

Las IFIs están poniendo fin a la implementación de subsidios cruzados entre los sectores de servicios. En la mayoría de los casos, el sector del agua no es lucrativo y requiere de subsidios de sectores más ventajosos, como por ejemplo las telecomunicaciones. Cuando las IFIs requieren discontinuar los subsidios cruzados, el gobierno entonces debe suministrar subsidios costosos para los servicios del agua extraídos del presupuesto nacional.

A esa altura, las IFIs ya no necesitan recetar la privatización del agua dado que esta puede llegar a resultar la única opción si un gobierno desea alcanzar las metas presupuestarias fijadas por el FMI y el Banco Mundial. La terrible ironía es que, según se describe en las páginas 5-6 los subsidios gubernamentales a los proveedores privados también están vaciando al tesoro. Las IFIs consideran al subsidio de las compañías como un desafío a abordar, mientras que consideran al subsidio de los servicios públicos como una abominación.

5. Comercialización de tarifas

Las IFIs como reguladoras de tarifas. El FMI y el Banco Mundial desempeñan un

²⁶ La nueva ley del agua de 2005 establece un mayor control público sobre la utilización del agua para interés público, incluyendo la imposición del pago de un permiso donde no haya obras de extracción de agua.

²⁷ “Pakistan’s Water Economy: Ruunning Dry”, Banco Mundial, 23 de junio de 2005, borrador, p. 95.

²⁸ Estrategia de Asistencia al País para Brasil: 2004-07, Banco Mundial, p. 207.

²⁹ Estrategia de Asistencia al País para India, Banco Mundial y CFI, 15 de septiembre de 2004. Anexo 4, página 6.

papel clave como reguladores “de facto” de tarifas para los países. El FMI generalmente trabaja con los gobiernos para diseñar una fórmula de tarifas automática que pueda ser aplicada independientemente del proceso político. En los últimos años, el FMI ha exigido importantes aumentos en las tarifas del agua en Ghana. En el 2002, rechazó un pedido del gobierno de Ghana para amortiguar el golpe provocado por el colapso de los precios sobre los pobres.³⁰ En el 2004, el FMI requirió que los gobiernos aseguraran que las tarifas de agua y electricidad estuvieran en línea con sus respectivas fórmulas de ajuste automático.³¹

Subsidios a los consumidores. Durante varios años, el Banco Mundial apoyó los subsidios para la conexión de usuarios a las redes de agua y se opuso a los subsidios al consumo, incluyendo la implementación de subsidios cruzados a consumidores pobres a través de consumidores más ricos. Se opuso a los subsidios al consumo argumentando que las compañías no habrían de suministrar servicios satisfactorios a los consumidores pobres a menos que estos pagaran por todos los costos.³²

En la actualidad, en algunas instancias, el Banco permite a los gobiernos establecer planes de cinco a diez años para subsidiar a los consumidores o a las compañías que de otra forma no estarían suministrando servicios a las poblaciones pobres. Se presume que, durante ese período, los proveedores de servicios públicos o

privados estarían implementando una recuperación plena de costos mediante el método del “sapo en la olla”. Este método asume que, al igual que un sapo que no va a saltar fuera de la olla si el agua se calienta de forma gradual, entonces de la misma forma, los usuarios del agua no se van a rebelar si la recuperación plena de costos se introduce gradualmente en el transcurso de varios años.

En general, los operadores privados han incrementado las tarifas del agua luego de hacerse cargo del sistema de suministro de agua. En Tucumán, Argentina, el consorcio (dirigido por General-dex-Eaux, actualmente Veolia) aumentó las tarifas del agua en aproximadamente un 10%, suministrando agua de baja calidad y no extendiendo el servicio a los pobres, lo cual condujo a la cancelación prematura del contrato en octubre de 1998. Aún cuando el operador falló en muchos aspectos, ha iniciado una demanda contra el gobierno ante el tribunal internacional del Grupo del Banco Mundial, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

En Buenos Aires, Argentina, los costos de extensión de la red de agua secundaria y conexión al alcantarillado fueron cobrados a los beneficiarios particulares. Se exigió a los usuarios de las nuevas conexiones (siendo la mayoría de ellos pobres) el pago por el costo de capital de US\$ 415 y US\$ 600 por agua y saneamiento, respectivamente. Estos pagos representan alrededor del 20% del ingreso familiar de los más pobres y un 10% de aquellos que viven por debajo de la línea de pobreza. En noviembre de 1997, el gobierno eliminó estos cargos y agregó un incremento fijo a las tarifas a ser pagados por todos los consumidores.³³

³⁰ Quinta Revisión del Acuerdo sobre el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) de Ghana, FMI, 5 de marzo de 2002.

³¹ Ghana: Segunda Revisión de acuerdo con el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza y la Solicitud de Dispensar sobre la Aplicabilidad de los Criterios de Ejecución.

³² El ex Director de Infraestructura del Banco Mundial, Nemat Shafik manifestó “Estamos haciendo operable el pensamiento en tarifas sociales... Por regla general, un hogar pobre no debería destinar más de aproximadamente un 15% de sus gastos a servicios de infraestructura.” (14 de junio de 2003, Conferencia de Prensa). Un ingreso de US\$1 al día no llegaría muy lejos en base a dicha política y descomposición en materia de tarifas para otros servicios básicos.

³³ Las descripciones de los casos argentinos se extrajeron del Documento de Evaluación del Proyecto del Banco Mundial para un Programa de Reforma del Sector Agua Potable. 10 de mayo de 1999.

Las condicionalidades promueven las tarifas a los usuarios. El “Examen de Condicionalidad” del Banco Mundial de agosto de 2005, dice que este no impone tarifas a los usuarios en los servicios de agua. Esto no es exactamente así. La Estrategia de Asistencia al País del Banco Mundial para **India** en el 2004 estipula en sus “pautas de compromiso” que los créditos de inversión otorgados por la institución para el suministro de agua y saneamiento en zonas rurales se concentrarán en 1) recuperar a través de cargos a los usuarios las operaciones periódicas y los costos de mantenimiento de los servicios (“excepto en el caso de programas para localidades múltiples y viviendas con calidad del agua afectada donde un subsidio parcial podría ser necesario”) y 2) distribuir el costo de capital entre los usuarios, en proporción a los niveles de servicios demandados por los mismos. El Banco también recomienda subsidios parciales para servicios básicos de suministro de agua (40 litros per capita por día); financiamiento del 100% a cargo del usuario de los niveles de servicio incrementados por encima del nivel básico; y subsidios reducidos y dirigidos a los hogares para saneamiento.”³⁴

Es importante destacar que el Banco ofrece créditos para inversión al gobierno de la India solo si este canaliza todos los fondos centrales en programas estatales que cumplan con estos y otros criterios. En efecto, *esta política ejerce control sobre todos los recursos del gobierno de la India en los sectores importantes, y no solo en lo referente a recursos del Banco Mundial.*

El Segundo Proyecto de Desarrollo Urbano Tamil Nadu alentado, mejoró con respecto a la recuperación de costos en el sector del agua al exigirse una suba de tarifas previo a la aprobación de préstamos a las municipalidades para la privatización del agua.

6. “Recolección de cerezas”

Los sistemas de agua en los países en desarrollo no resultan inherentemente atractivos para los inversores. A modo de fomentar la atracción de los inversores, los Bancos trabajan con los gobiernos para separar claramente los mercados lucrativos de los no lucrativos en el sector del agua. Sin embargo, el cercado (o disociación) de mercados lucrativos promueve la tendencia conocida como “recolección de cerezas” o “separación de la crema” (en inglés: “*cherry picking*” o “*cream skimming*”) por parte de los inversores privados. Esto es, que los intereses privados puedan gestionar o adquirir los componentes lucrativos del sistema del suministro de agua (por ej. suministro de agua en zonas urbanas) y ya sea suministrar servicios con subsidios en las porciones que dan pérdidas o dejárselas al gobierno (por ej., saneamiento, agua en zonas periurbanas o rurales). A modo de facilitar este proceso, el Banco Mundial generalmente financia varios años de reformas al sector público para restaurar la viabilidad financiera de los redes de suministro de agua previo a su venta o concesión.

7. Establecimiento de organismos reguladores pro-corporativos.

La normativa de derechos humanos requiere que los proveedores de servicios de agua potable tanto públicos como privados garanticen “obligaciones de servicio universal” (OSU), es decir un servicio de agua confiable y a un precio razonable para todos los ciudadanos. El cumplimiento de estas obligaciones solamente se logra mediante la aplicación de medidas reguladoras eficaces. En consecuencia, se plantea un problema significativo cuando se produce una “captura del regulador” por parte de las poderosas compañías transnacionales o en los casos en que la regulación es débil o inexistente.

El estudio, “La difusión de la inversión privada y la reforma regulatoria para los

³⁴ EAP 2004 para India, página 5.

servicios públicos de infraestructura en la década de los noventa.” realizado por Ioannis Kessides³⁵ del Banco Mundial dice que para que la privatización genere beneficios sociales al alcance de todos, las industrias de infraestructura deben pasar por un proceso de profunda reestructuración y reglamentación **antes** de que se realice la privatización.³⁶ Aún así, un informe del año 2004 muestra la proporción de países con organismos reguladores independientes y que cuenten al menos con algún financiamiento por parte del sector privado de sus necesidades de inversión sectoriales para el suministro de agua potable y saneamiento como de otros sectores de servicios. El informe mostró que el veintiuno por ciento (21%) de los países contaba con un organismo regulador independiente para los suministros de agua potable y saneamiento; mientras que el treinta y cinco por ciento (35%) recibía financiación privada para el mismo sector.

A pesar de estos hechos, el Banco Mundial frecuentemente ha promovido la privatización en el contexto de contratos de APP, en lugar de organismos reguladores independientes. En estos casos, los contratos son a menudo renegociados, es decir, la empresa privada es capaz de “compeler” al gobierno, por ejemplo insistiendo en la re-negociación del contrato, buscando obtener condiciones más favorables o utilizando una estrategia de captura del regulador.

En América latina, desde mediados de la década del ochenta hasta el 2000, se renegóció el 74% de los contratos de suministro de agua potable y saneamiento en un plazo promedio de apenas 1,6 años después del otorgamiento del contrato.³⁷

³⁵ “Reforming infrastructure - privatization, regulation; and competition, Informe de investigación de Política del Banco Mundial, 1º de enero, 2004.

³⁶ Estache, Antonio y Goicoechea, Ana; Investigación de Política Documento de Trabajo Serie, No. WPS3595, Banco Mundial, 5 de enero de 2005.

³⁷ Fuente: J. Luis Guasch, “Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right,” Instituto del Banco Mundial, 2004. Guasch explica que en América Latina, la incidencia de la renegociación fue mucho más alta bajo una regulación de tope de precio (42%) que en el caso de la regulación por tasa de retorno (13%) y cuando no existía una agencia reguladora (61%)

En abril de 2004, el Banco Mundial emitió la “Guía Operacional Para los Roles del Sector Público y Privado en los Servicios de Suministro de Agua Potable y Saneamiento” que expresa que “se debe evitar una imposición excesiva de organismos reguladores nacionales con amplios poderes sobre los proveedores de servicios descentralizados que operan bajo la supervisión local o estatal”. Tal como es de conocimiento del Banco, los organismos reguladores internos son débiles o inexistentes. En efecto, el Banco tolera la ausencia de regulación o la regulación deficiente en el sector del suministro de agua, que es considerado “monopolio natural”.

Frente a esta situación casi de ausencia de regulación, el Banco recomienda la creación de paneles de expertos independientes para los servicios de suministro de agua y saneamiento, con un mandato claro y habilidades de monitoreo. La institución percibe la renuencia de los gobiernos a aceptar esta idea porque entre otras razones, la selección de expertos ha dado lugar a controversias y el panel requiere que los gobiernos resignen sus facultades discrecionales para decidir las tarifas en término políticos. Los autores de un estudio realizado sobre el tema afirman que “el hecho de que los miembros del panel no pertenezcan al gobierno o estado podría en algunos casos socavar su legitimidad; mientras que en otras circunstancias este hecho podría reforzarla. El análisis tendrá que ser específico para cada país.”³⁸

La tendencia hacia una regulación y control del suministro de agua por parte “de expertos” o “externa” podría poner fin al control público sobre el abastecimiento de agua, así como a la facultad de los

que cuando si existía agencia reguladora (17%). Finalmente, la renegociación resultaba más factible cuando el marco regulatorio estaba incluido en el contrato (40%) que cuando se explicitaba en un decreto (28%) o en una ley (17%).

³⁸ Chris Shugart y Tony Balance, “Export Panels: Regulating Water Companies in Developing Countries,” 22 de junio de 2005.

³⁹ El 8º Tribunal Circuital de Apelaciones de EE.UU. en el Consejo de Servicios Públicos de Iowa contra el Comité de Coordinación Regional (FCC) el 18 de julio de 2000.

gobiernos para asegurar el derecho a este recurso.

Este derecho fue resguardado en la declaración de las Naciones Unidas sobre el “Derecho al agua”, que afirma que el derecho al agua es “indispensable para llevar una vida digna” y “es un prerequisite para la realización de otros derechos humanos”. El “Comentario General 15” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) se centra explícitamente en el derecho al agua y la responsabilidad de los gobiernos de suministrar agua y sistemas de saneamiento adecuados. Expresa que “el derecho al agua legitima a todas las personas a tener agua suficiente, económica, potable, y segura para uso personal o doméstico.” (ECOSOC, 2002).

En 1997, el Artículo 10 de la Convención para la Regulación de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos a la Navegación, aprobada por la Asamblea General de la ONU afirma que en el caso de que se produzca un conflicto sobre el destino que se da al agua en un curso de agua internacional, se deberá prestar especial atención a los “requisitos vitales de la humanidad”.

Los derechos laborales deberían protegerse haciendo cumplir las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cuadro 1.

El renombrado sistema chileno de regulación del agua.

El sistema chileno es célebre por su presunto éxito en el área reguladora.

¿Qué compañía se debe regular? Los reguladores chilenos entrevistados por el autor se sentían totalmente frustrados frente al hecho de que el conglomerado de empresas relacionadas con el suministro de agua presentaban límites tan indeterminados y abarcaban tantos inversores y subsidiarios que resultaba

imposible saber qué compañía es la que se estaba regulando.

La compañía imaginaria. Los reguladores chilenos diseñan una compañía de agua “modelo” y pautan marcos regulatorios de referencia basándose en este modelo imaginario. Cuando se propuso la idea de regular a las compañías estadounidenses basándose en una compañía “modelo”, un Tribunal Circuitual de Apelaciones de los Estados Unidos declaró: “Resulta evidente por la redacción del estatuto que el Congreso intentaba basar las tarifas en el costo... de proveer interconexión o elementos de red, no en el costo incurrido por una agencia imaginaria en el suministro de los más modernos, más eficaces y menos costosos sustitutos del elemento o producto real”³⁹

Beneficios ilegales.

Para el tratamiento del agua, el conglomerado consigue la recuperación de costos por medio de los consumidores, clientes industriales y por medio de la emisión de contratos de licitación por contratación directa con su subsidiaria (en violación de las leyes chilenas).

Regulación denegada. El problema principal que afecta a toda la regulación es que existe una “asimetría de la información” entre el gobierno regulador y el proveedor privado de servicios de agua. El proveedor privado no se ve incentivado a divulgar información operativa y financiera a los reguladores.

Los organismos reguladores chilenos proponen una tarifa para el agua, pero la compañía usualmente propone una tarifa diferente (más elevada). Si el organismo regulador y la compañía no llegan a un acuerdo, como suele suceder, entonces el problema se lleva a consideración de un consejo de expertos independientes, que está conformado por un miembro designado por la compañía, un segundo miembro designado por el organismo regulador, y el tercero por acuerdo mutuo entre las partes.

⁴⁰ “Perú: Informe sobre la observación de estándares y códigos- Módulo de transparencia fiscal”, FMI, Informe por país. N° 04/109, abril del 2004, Pág.10.

El resultado, en la mayoría de los casos es que la tarifa final es más alta que la propuesta por el organismo regulador.

8. Transparencia debilitada

Los procesos de privatización se caracterizan frecuentemente por una transparencia deficiente por parte de la rama ejecutiva de los gobiernos centrales (y locales), agencias donantes y acreedores.

En los círculos de finanzas, la palabra “transparencia” se refiere al nivel de información que los gobiernos ponen a disposición del sector privado. La forma en que los gobiernos revelan información al público en general, o si lo hacen realmente, es un hecho que generalmente recibe poca atención.

Tomando una iniciativa poco común, el FMI propuso este tema con relación a Perú, declarando que el parlamento, los organismos reguladores y el público “no tenían oportunidad de analizar y sopesar los planes de privatización y las estipulaciones de los contratos. Las políticas de privatizaciones se adoptan por decreto del poder ejecutivo y “ni el Congreso ni los organismos supervisores ejercen control de ningún tipo... Los organismos responsables de la regulación de los servicios públicos privatizados se crearon algunas veces después de la privatización y sin que se les concediera autonomía suficiente con respecto al gobierno”⁴⁰ Durante la década de los noventa, de los 9.200 millones de dólares obtenidos a partir de las privatizaciones, solamente se depositaron 4.400 millones en el tesoro nacional. De los restantes 4.800 millones de dólares no se han rendido cuentas.⁴¹

A pesar de estas condiciones, el gobierno de Perú sigue adelante realizando esfuerzos importantes para lograr la privatización del agua.

Es relevante destacar que los gobiernos elaboran contratos entre públicos y privados sin supervisión pública alguna. Por ejemplo, los contratos incluyen promesas realizadas a los inversores que comprometerán a generaciones de ciudadanos, sin embargo los contratos definitivos no están disponibles al público y mucho menos las redacciones preliminares. Este hecho se comprueba inclusive en los proyectos “modelo” de privatización del agua que se llevan a cabo entre el Banco Mundial y la Compañía Netherlands Water.

9. Facilitar la privatización mediante la liberalización de los servicios y la apertura de la cuenta de capital.

Como parte de la liberalización de servicios, el FMI se ve presionado por parte de sus principales accionistas a promover la liberalización de los servicios financieros y a abrir la cuenta de capital, con el propósito de que inversores extranjeros puedan obtener financiamiento con facilidad, establecer “presencia comercial” (por ejemplo, por medio de operaciones en el país de acogida) y repatriar capital.

B. Instrumentos para promover la privatización del agua

1. Condicionalidad: Modulación de flujos financieros y alivio de la deuda

Contratada por el Banco Mundial, la empresa Princeton Survey Research Associates⁴² realizó una encuesta entre más de 2400 líderes de opinión de cada región del mundo. Uno de los resultados se hizo obvio para la mayoría de los observadores del Banco Mundial, “...*La mayoría de los líderes de opinión piensan que el Banco Mundial impone su agenda sobre los países en desarrollo. Este hecho se repite de forma consistente y avasallante en todas las regiones y en casi todos los países...*”

Las IFIs recurren a la presión porque se les presenta un “conflicto de intereses” al proporcionar asistencia a los países, ya que

⁴¹ Barbara Fraser, “Selling the Public Sector,” Informe del Congreso Norteamericano sobre Latinoamérica (NACLA), enero/febrero de 2003.

⁴² “The Global Poll: Multinational Survey of Opinion Leaders 2002” Princeton Survey Research Associates para el Banco Mundial, mayo de 2003

los países que son accionistas mayoritarios en las IFIs cuentan con inversores que se benefician de la liberalización y privatización económica, especialmente cuando se realiza en forma prematura y con un proceso inadecuado. Según la opinión del economista Jeffrey Sachs, el FMI y el Banco Mundial son las “*doncellas de los gobiernos acreedores*” lo cual no satisface en la misma forma los intereses de todos sus miembros.⁴³

2. FMI: Dejar morir de inanición a los servicios públicos

Cuando el FMI requiere que un gobierno privatice los servicios públicos, por ejemplo el suministro de agua y el gobierno no accede a ello, la institución puede enviar una señal a los acreedores y donantes privados y oficiales de que dicho gobierno está “descarrilado”. Como el FMI es la institución que encabeza un “cártel de asistencia” estos donantes y acreedores muchas veces retienen la ayuda y el alivio de la deuda de un gobierno que es catalogado como “descarrilado” por el FMI.⁴⁴

b. El Banco Mundial. El Banco Mundial también modula el acceso de cada gobierno al financiamiento siguiendo un enfoque al estilo del “palo” y la “zanahoria”.

i. Flujo a mediano plazo: 3-5 años.

El Banco prepara una Plan de Negocios o Estrategia de Asistencia al País (EAP) para cada país prestatario.⁴⁵ La EAP describe las inversiones que el Banco proyecta hacer en el país a mediano plazo, delineando tres escenarios de préstamo (escenario de préstamo alto, de préstamo base y de

préstamo bajo) dentro de un marco temporal de 3 a 5 años. Un gobierno que se encuentre en un escenario de préstamo bajo tiene pocas probabilidades de acceder a un crédito del Banco Mundial. Cuando un gobierno cumple con condiciones “activadoras”, con frecuencia obtiene acceso a nuevos préstamos y a un límite más alto de crédito. Por ejemplo, en el caso de la EAP para Ghana se exigió un incremento en los porcentajes de las tarifas del agua.

La EAP del Banco Mundial (2004-2007) elaborada para Mozambique establecía que para que el gobierno tuviera acceso a un mayor nivel de crédito, debía implementar una reforma del sector público. La EAP proyectaba un Proyecto Nacional de Desarrollo para el Agua en apoyo al abastecimiento privado del agua en zonas urbanas.

Debido a la gran influencia que el Banco Mundial ejerce sobre las economías de mediano ingreso, estas obtienen cada vez con mayor frecuencia financiamiento de los mercados internacionales de capital. Para atraer los negocios de estos prestatarios, el Banco Mundial a veces proporciona a los países “pautas de compromiso” en lugar de las condiciones activadoras de la EAP.⁴⁶ Por ejemplo, en **India**, el acceso de los gobiernos estatales a los créditos depende de la medida en que estos se rijan por las pautas mencionadas. Entre otras cosas, el Banco solo considera préstamos para inversión a gran escala relacionados con el suministro de agua para aquellos gobiernos estatales y ciudades que acepten “apoyar acciones para el desarrollo de las capacidades del sector privado en lo que refiere al abastecimiento de agua y servicios de saneamiento en zonas urbanas.”⁴⁷

⁴³ Sachs, *The End of Poverty*, Earthscan, 2005, página 366.

⁴⁴ Esta poderosa herramienta de “señalamiento” se usa especialmente para el caso de países de bajos ingresos. Por ejemplo, el FMI nunca incluiría a India en la “lista negra”, pero sí ha incluido a países pobres provocando así el retiro de la ayuda, crédito y alivio de la deuda. Por ejemplo Malawi estuvo sujeto a acciones punitivas por tres años y medio hasta que sufrió una gran sequía en los últimos meses.

⁴⁵ Todos los acreedores y donantes cuentan con estrategias a mediano plazo, por ejemplo: Estudio de Estrategia Operacional por País (COSS) del Banco Asiático de Desarrollo; Documento de Estrategia del País del Banco de Desarrollo Africano; y el Marco de Cooperación del País del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁴⁶ Una razón por la cual el Banco insiste en que se ha producido una gran disminución en la condicionalidad es que ha replanteado sus condiciones en “pautas de compromiso” para algunos países de ingreso medio. Sin bien estas pautas no constituyen técnicamente condiciones, funcionan como condiciones en el sentido de que los gobiernos solamente pueden obtener financiamiento si se ajustan a las mismas.

⁴⁷ EAP del Banco Mundial para India, 2004.

ii. Flujos hacia el Sector del Agua. Cuando un gobierno rechaza una política prescrita por el Banco Mundial para el sector del agua, tal como la privatización del agua, los actores externos actúan en conjunto para retirar el apoyo financiero al sector. Por ejemplo, cuando **Ghana**, no acató las presiones provenientes del Banco Mundial para la privatización del agua, la agencia de ayuda del Reino Unido retiró el apoyo bilateral que brindaba al sector del agua en ese país. Es en los casos en los que los gobiernos se encuentran lo suficientemente necesitados de recursos, cuando generalmente aceptan la política privatizadora.

En el caso del préstamo otorgado a **Argentina** en 1999 para la Reforma del Sector del Agua, el Banco Mundial exigió para efectivizar el préstamo que el gobierno otorgara y firmara contratos de PSP (Participación del sector privado) para dos servicios públicos.

iii. Flujos crediticios. Las partes i y ii anteriores describen la forma en que los flujos financieros se adaptan a un país o sector. El financiamiento de préstamos individuales también es adaptable. Si un gobierno no cumple con las políticas indicadas, el Banco Mundial habrá de cancelar o suspender sus préstamos en forma anticipada. El Banco suspendió el “Préstamo de Ajuste Estructural en los Servicios Públicos y el Sector Social” concedido a **Uruguay** como consecuencia de “las graves demoras causadas por los resultados de los referéndum que ...modificaron la Constitución, impidiendo la participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento”⁴⁸. El préstamo fue cancelado quedando pendiente la aprobación de una Ley en el Parlamento y el Poder Ejecutivo para “establecer el marco legal y regulatorio para el sector de abastecimiento de agua potable y saneamiento” (probablemente una

ley que permitiría la privatización) y también un ofrecimiento del gobierno para realizar un contrato en base a desempeño con un operador privado para la gestión del programa para la reducción de la cantidad de Agua No Contabilizada (UFW, por sus siglas en inglés) en Montevideo.

2. Préstamos para proyectos

a. Agua en zonas urbanas

En algunos países, los programas del Banco Mundial para la privatización del agua enfrentan una oposición implacable. Un ejemplo de esta oposición, según la estrategia para la gestión de recursos hídricos elaborada por el Banco Mundial para **Pakistán**, fue la presión ejercida sobre el gobierno de ese país por parte de los sindicatos y las ONG para rechazar la privatización del sistema de suministro de agua de Karachi. Finalmente el proyecto fue desechado luego de que la Alta Corte de Sindh declarara al agua como un activo nacional que no puede ser dejado en manos de países extranjeros. El caso todavía espera resolución de la Suprema Corte de Pakistán mientras que la privatización del suministro de agua está siendo implementada en Lahore.

Contra la extendida oposición pública, el Banco Mundial contando con la ayuda de algunos aliados en el gobierno ha promovido el suministro privado en **Ghana** por el transcurso de muchos años. El proyecto del Banco Mundial para el Suministro de Agua Potable en Zonas Urbanas (1° de julio de 2004) otorga respaldo a la expansión y rehabilitación del sistema de abastecimiento de agua, en lo referente al pago del operador privado⁴⁹, la creación de capacidades, la asistencia técnica e indemnizaciones por despido. La compañía privada operará los 85 sistemas urbanos de abastecimiento de agua de la empresa Ghana Water Company Ltd.

⁴⁸ Ver “Informe a los Directores Ejecutivos sobre operaciones del Banco y la AIF” (30 de junio de 2005) Banco Mundial /AIF, 15 de agosto de 2005, Adjunto I, página 5. El Banco también requiere que el gobierno emita decretos referentes a las tarifas de electricidad, precios del petróleo, marcos regulatorios para el petróleo y servicios postales, así como para la administración de negocios petroleros, puertos y logística.

⁴⁹ Se otorgará al operador privado un contrato de gestión a cinco años. El proyecto pagará el 100 de las tarifas del operador privado en los primeros cuatro años del contrato y el 75% de sus tarifas en el quinto año. Se espera que en ese año el operador obtenga el 25% de sus tarifas del flujo de caja incrementado proveniente de los sistemas de suministro de agua en zonas urbanas.

Las principales operaciones de préstamo relacionadas con recursos hídricos en **Honduras, Brasil, México y Argentina** han sido diseñadas para permitir que muchos gobiernos municipales cumplan con los criterios de elegibilidad para solicitar financiamiento para el suministro público o privado de agua.⁵⁰ En la mayoría de los casos se otorgará apoyo financiero preferencial a las empresas de servicios que operen con carácter comercial.

Los préstamos para proyectos incluyen generalmente un componente de “Comunicaciones Estratégicas” o de relaciones públicas. Para avanzar en la posibilidad de un contrato de suministro de agua público-privado en la capital de **Tanzania**, la agencia de ayuda británica respaldó la producción y difusión de un video por parte del Instituto Adam Smith, expresando que: “Nuestras viejas industrias están secas como las cosechas y la privatización traerá la lluvia” (*London Guardian*, 25 de mayo de 2005).

Poderosos donantes y acreedores exigieron al gobierno de Tanzania que privatizara el suministro de agua en la capital del país, Dar es Salaam, arriesgándose de lo contrario a perder el financiamiento. El 30 de diciembre de 2002, el Banco estableció un requisito sobre la liberación de un préstamo a plazos – a saber que “el prestatario ha dejado a DAWASA (Suministro de Agua y Saneamiento de Dar es Salaam) en la situación de concesión/arrendamiento”. En el 2005 después de realizada la privatización, el gobierno de Tanzania acusó a su proveedor privado de agua potable, la compañía del Reino Unido Biwater, de malversación de fondos, se retiró del contrato que mantenía con dicha compañía y expulsó del país a los ejecutivos de Biwater.

En un escenario ideal, los gobiernos representativos deberían determinar las modalidades apropiadas para el suministro

⁵⁰ Honduras: Proyecto Barrio Ciudad, mayo de 2005; Brasil: Desarrollo Urbano Integrado de Bahía, junio de 2005; México: Modernización del Sector de Agua y Saneamiento-Proyecto de Asistencia Técnica, 7 de julio de 2005; y Argentina: Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en Buenos Aires. Noviembre de 2005.

de agua en forma participativa. Sin embargo, un componente necesario de cualquier paquete de privatización es un programa de “comunicaciones estratégicas” con la finalidad de persuadir a los ciudadanos de que desistan de su oposición a los procesos privatizadores del agua. Por lo tanto, estos programas reemplazan a los procesos democráticos, allí donde estos existen.

b. Agua en zonas rurales

Debido al hecho de que la liberalización y la descentralización suelen tener un impacto negativo en los sistemas de suministro de servicios básicos, donantes y acreedores han invertido miles de millones de dólares en proyectos de Fondo Social (FS) y Desarrollo Impulsado por la Comunidad (DIC). Los proyectos FS y DIC generalmente financian a comunidades que subcontratan servicios relacionados con infraestructura, educación y salud. En muchos países, estos proyectos proporcionan la principal fuente de financiación para el suministro de agua en zonas rurales; en Etiopía, suministran el 40% del total del agua para dichas zonas.

Según los asesores del Banco Mundial, sólo uno de cada cuatro componentes de los proyectos FS y DIC son viables.⁵¹ Los proyectos también carecen de regulación y, por ende, están sujetos a abusos que ésta limitaría.

No obstante, los proyectos se están llevando a la práctica en África, sin tener en cuenta que los asesores del Banco Mundial han declarado que estos programas suelen tener resultados negativos.⁵²

⁵¹ “Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the World Bank’s Assistance to Water Supply and Sanitation,” DEO, Banco Mundial, Informe 26443, 1º de septiembre de 2003.

⁵² Ver trabajo de Judith Tendler, Massachusetts Institute of Technology (MIT), “Why are Social Funds so Popular?” en Yusuf y Evenett, eds., *Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development*, Banco Mundial, 2000; o S. Dossani, “Sideswiping the State: Social Funds and the Future of Health, Education and Water Services,” CNES, junio de 2002.

La versión preliminar del Resumen Anual de la Efectividad del Desarrollo 2004 (ARDE, por su sigla en inglés), preparado por los asesores del Banco Mundial, concluye que los proyectos FS y DIC no han tenido éxito en determinar efectivamente a los beneficiarios meta. El ARDE afirmaba:

El impacto en materia de bienestar de algunas de las actividades de desarrollo social ha sido mínimo, como era de esperarse. La experiencia con el desarrollo comunitario muestra que, a pesar de los sofisticados mecanismos existentes para la determinación de beneficiarios, los más pobres y más vulnerables generalmente parecen ser pasados por alto mientras que los más ricos dentro de la comunidad reciben la mayoría de los beneficios... El Banco ha encontrado dificultades similares en sus actividades de fondo social. Allí donde los fondos sociales han representado una porción sustancial del gasto público, como en Bolivia, Honduras y Nicaragua, han desvirtuado la eficiencia de la asignación de recursos y han afectado negativamente el planeamiento presupuestal y sectorial. Y allí donde se han implementado proyectos de desarrollo comunitario mediante el establecimiento de estructuras paralelas para la participación comunitaria y no a través de los gobiernos locales, de hecho se ha debilitado la capacidad de los gobiernos locales y el proceso de descentralización.

Debido a este hallazgo, el representante del Gobierno de Estados Unidos en el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial solicitó una auditoría de estas operaciones. Los representantes europeos vetaron esta moción.

c. Préstamos adaptables para programas

Los préstamos adaptables para programas (APL, por su sigla en inglés) representan una intervención significativa y de largo

plazo orientada a cambiar la estructura y los incentivos de las empresas de suministro de agua en un país. A continuación se brindan los ejemplos de Ghana y Filipinas.

Generalmente, se ofrecen recursos a las comunidades que optan por el suministro privado.

Ghana. Un Proyecto de Agua y Saneamiento Comunitario (CWSA II, 1999) de US\$ 27,5 millones es parte de una serie de préstamos adaptables para programas a nueve años, a implementarse en fases de 3 años. El objetivo del CWSA II es ampliar la cobertura de suministro de agua y saneamiento a alrededor de 550.000 personas en pueblos y pequeñas ciudades de cuatro regiones.

Filipinas. Entre los años 1998 y 2010, los APL filipinos buscan atraer la participación privada en muchas de las casi 1.000 Unidades Gubernamentales Locales (UGL) en las cuales las oficinas municipales gestionan la red de aguas urbanas. Su meta es aumentar el servicio al 90% de la población, comparado con el 55% a 60% que se estima actualmente. Muchas comunidades abandonaron el programa debido al alto costo de las tarifas.

d. Protección de recursos naturales

En **Brasil**, el Banco cerró dos proyectos hacia fines del año fiscal 2003: Prodeagro en Mato Grosso y Planaflores en Rondonia, orientados a gestionar la explotación y la protección de la cuenca amazónica en Rondonia y a mejorar la gestión de los recursos naturales a través de un sistema de empleo de tierras por zonas en ambos estados, entre otras cosas. No obstante, según el informe final de la EAP, “las leyes de zonificación no tomaron suficientemente en cuenta los intereses de muchas de las partes interesadas en la frontera amazónica y los agentes privados hicieron caso omiso de dicha división.”

3. Asistencia técnica (AT)

En **Perú**, un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proporcionaría recursos por US\$ 1 millón aproximadamente en asistencia técnica a gobiernos locales para evaluar la viabilidad del suministro privado de agua. Los Alcaldes que encuentran que el suministro privado no es viable, reintegran US\$ 1 millón por concepto de costos del estudio de viabilidad. Para aquellos Alcaldes que encuentran que el suministro privado de agua es viable, el dinero es un subsidio. Los Alcaldes necesitan incentivos importantes para resistir la oposición generalizada contra la privatización en Perú.

En **Honduras**, el Proyecto Barrio Ciudad (27 de mayo de 2005) del Banco Mundial implica transferir las responsabilidades de suministro de agua y saneamiento de la Autoridad Nacional de Agua y Saneamiento a diez municipalidades para septiembre de 2008. Las municipalidades pueden solicitar asistencia técnica para delinear proyectos viables de suministro de agua y saneamiento con recuperación de costos y cobro de rentas. Una vez aprobados los proyectos presentados, los costos de AT se incluyen en el préstamo. Si se niega el financiamiento, la municipalidad debería reembolsar la mayor parte de los costos de AT. Las municipalidades tienen la responsabilidad de delegar el suministro del servicio a entidades públicas o privadas. En este caso, se exige a las municipalidades comercializar o privatizar su red de agua y saneamiento.

En ambos países existen facilidades de garantía para asegurar contra riesgos a los proveedores privados.

Los estudios de viabilidad de suministro privado son mecanismos para “comprometer” la asistencia. Por ejemplo, el gobierno japonés puede dirigirse a otro gobierno asiático con una lista de

prioridades para la privatización y otorgar recursos para que se realicen estudios de viabilidad de privatización, en la que sus empresas estén ofertando. En el Banco Asiático de Desarrollo, las empresas estadounidenses ni siquiera licitan cuando empresas japonesas llevan a cabo proyectos de viabilidad. Saben que, una vez establecida la viabilidad, la empresa japonesa ganará la licitación.

4. Otorgamiento de garantías a compañías privadas

Los prestamistas e inversores privados en proyectos de infraestructura buscan protegerse de los riesgos obteniendo garantías de agencias de crédito a la exportación, aseguradores privados e instituciones multilaterales. Estas garantías trasladan el riesgo del sector privado hacia los contribuyentes – exactamente lo opuesto de lo que prometen los que proponen privatizaciones para una mayor participación del sector privado en los servicios.

Varios donantes crearon el “Grupo de Desarrollo de Infraestructura Privada”, que ofrecerá garantías parciales así como los servicios de GuarantCo – un instrumento financiero que habrá de garantizar emisiones de bonos locales e inversiones gubernamentales locales que involucren al sector privado. El grupo del Banco Mundial también creó un Fondo Municipal, que ha dirigido varias operaciones municipales sin “garantías soberanas”, las garantías respaldadas por gobiernos centrales.

Como ya se discutió en las páginas 5 y 6, el riesgo cambiario o el tipo de cambio han provocado el abandono de muchos proyectos de privatización del agua. En Manila, por ejemplo, cuando se devaluó el peso en 1997, la deuda de los proveedores de agua privados (en dólares) se disparó a 8 veces su valor original. En **Honduras**, el gobierno acordó asumir la enorme responsabilidad por el riesgo

cambiario en el proyecto de suministro de agua para el Barrio Ciudad. (Mayo de 2005).

Las filiales del Banco Mundial para el sector privado, la CFI y el OMGI, brindan dos tipos de garantías⁵³:

* **garantías parciales de crédito** – que cubren todas las eventualidades de falta de pago para una parte específica del financiamiento. Esto ayuda a extender los vencimientos, lo que suele ser importante para obtener financiación de más largo plazo para grandes proyectos de construcción.

La mejora de la calidad crediticia, o garantía, de la CFI derivó en un ascenso de tres niveles para una emisión de bonos por parte del concesionario de suministro de agua y saneamiento del Distrito de Barranquilla, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla (AAA) en Colombia.

* **garantías parciales contra riesgos** – que cubren las obligaciones de los gobiernos pautadas en acuerdos realizados con la institución del proyecto y garantizan el pago en caso de incumplimiento del servicio de la deuda, que resulte del incumplimiento de obligaciones contractuales contraídas por gobiernos u organismos públicos en relación con proyectos del sector privado.

III. Comercio de servicios de suministro de agua

A. Coherencia entre políticas del FMI, Banco Mundial y OMC

⁵³ Otros tipos de garantía incluyen: (1) garantía subsoberanas en estados/municipalidades; (2) garantía para proyectos de “enclave” en países pobres (únicamente de la AIF) que generen divisas extranjeras y estén aislados de la economía del país de acogida; (3) las garantías parciales contra riesgos del BIRF aseguran indemnización a los prestamistas hasta un 25% de la exposición de prestamistas/inversores si el gobierno de acogida violara sus obligaciones contractuales (por ejemplo: guerra o expropiación).

Luego de su Acuerdo de Cooperación de 1996, el FMI, el Banco Mundial y la OMC colaboran en la iniciativa de globalización. Las tres instituciones promueven la progresiva liberalización del comercio de servicios, tales como el suministro de agua y saneamiento y bienes. El FMI se concentra en el marco de política global; el Banco Mundial, en los asuntos de desarrollo y comercio sectorial; y la OMC, en las reglas para la liberalización y la transparencia.

Al oír hablar de la Organización Mundial de Comercio, muchos cometen el error de pensar que la organización trata solamente con asuntos relativos al comercio. De hecho, se encarga de asuntos comerciales en un sentido amplio.

Uno de los 18 acuerdos comerciales de la OMC, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), restringe la regulación gubernamental o los subsidios de proveedores de servicios, en particular si proporcionan ventajas que puedan hacer discriminaciones en contra de un competidor extranjero existente o potencial. De muchas maneras, este es el acuerdo comercial de más alcance⁵⁴ porque:

- Las negociaciones del AGCS en la OMC son permanentes y sin necesidad de aprobación por parte de cuerpos legislativos.
- El AGCS se está utilizando como punto de partida para acuerdos comerciales bilaterales y regionales.⁵⁵
- El AGCS abarca el comercio pero también las inversiones – derecho a establecer presencia comercial.
- Las reglas del AGCS pueden reforzar las políticas del FMI y Banco Mundial que promueven la privatización de servicios.

⁵⁴ Ver Robert Stumberg, “What is the GATS”, Harrison Institute, Georgetown Law School, sin fecha.

⁵⁵ El gobierno de Estados Unidos ha negociado acuerdos comerciales regionales (por ej. el NAFTA y el propuesto CAFTA) y bilaterales (por ej. EE.UU. con Chile y EE.UU. con Singapur) que abren virtualmente todos los servicios básicos a inversores estadounidenses.

Mediante la aplicación de sus reglas, o disciplinas, a 12 sectores y a aproximadamente 160 subsectores, el AGCS se propone liberalizar progresivamente las economías. Los servicios de suministro de agua están en la categoría del sector “servicios ambientales”. Si se implementaran, las reglas del AGCS afectarían servicios tradicionalmente regulados o suministrados por los gobiernos locales y estatales. El AGCS es el más “local” de los acuerdos globales.

Dada la forma en que el AGCS restringe el poder de los gobiernos de manera casi irreversible, las negociaciones del AGCS deberían ser transparentes y respetar los procesos democráticos. Esto no ha ocurrido. Aunque el AGCS es un acuerdo multilateral, las negociaciones se llevan a cabo de manera bilateral y reservada. La Unión Europea declaró que no tenía interés en la liberalización de los mercados del agua por parte de los países en desarrollo. Luego, las solicitudes de la Unión Europea a 109 países para la liberalización de los mercados de agua se filtró al público, revelando que Estados Unidos estaba presionando a más de 70 países (como Tanzania, Mozambique y Bangladesh) para que abrieran sus mercados de servicios (incluyendo suministro de agua potable y energía) a empresas europeas de servicios. Sin transparencia, es inevitable que haya engaños.

Cuando las normas de derechos humanos de un gobierno y las reglas comerciales entran en conflicto, este seguramente no habrá de resolverse en un tribunal nacional sino en un tribunal de comercio internacional de carácter secreto, lejos de la atención pública. Si una ley o disposición en particular es impugnada por una compañía extranjera, los tribunales de comercio pueden aplicar un “test de necesidad”, lo que obligaría a los gobiernos a *probar* que ciertas leyes y disposiciones son las “menos onerosas”

[para las empresas privadas] para asegurar la calidad del servicio. De acuerdo con el AGCS, las disposiciones no deben ser “más onerosas de lo necesario” [para los inversores privados] para garantizar la calidad de un servicio. Ante la perspectiva de una pérdida de soberanía y flexibilidad de políticas debido a la aplicación del AGCS, el legislativo de California escribió al Representante de Comercio de los Estados Unidos, diciendo:

El Grupo de Tareas sobre Comercio del Proyecto del Milenio de la ONU [coordinado por Ernesto Zedillo (México) y Patrick Messerlin (Francia)] concluye que en vista de las complejidades e incertidumbres relativas al sector del suministro de agua, “Cada Miembro de la OMC debería evaluar por sí mismo si la liberalización de estos servicios [ambientales] sirve a sus intereses de desarrollo más que la liberalización de otros servicios y qué tipo de flexibilidad regulatoria requiere.”⁵⁶

Cuadro 2

Maniobras sobre el sector público en Bolivia: Acuerdos de comercio y financiación⁵⁷

Como condición para un préstamo al gobierno de Bolivia (GOB) en el año 1999, el FMI promovió la privatización de empresas públicas, incluyendo la empresa de suministro de agua en Cochabamba. Al final el gobierno firmó un acuerdo con el grupo Aguas del Tunari (AdT), del cual la accionista principal era International Water Co., subsidiaria de

⁵⁶ Informe del Grupo de Tareas sobre Comercio del Proyecto del Milenio de la ONU, Capítulo 4: Servicios, p. 123.

⁵⁷ “Tribunal secreto del Banco Mundial prohíbe la participación del público y la prensa en el juicio de Bechtel por acceso al Agua: Ciudadanos excluidos de un juicio por US\$ 25 millones contra Bolivia por fracaso del programa de privatización del agua de la compañía,” Centro para el Derecho Ambiental Internacional, Comunicado del 12 de febrero de 2003. Por una cronología de eventos, ver: <http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/bolivia/timeline.html>

Bechtel Corporation. AdT aumentó los precios del agua bruscamente a un nivel inaccesible para el pueblo boliviano. Familias que vivían de un salario mínimo local de US\$ 60 mensuales fueron obligadas a pagar hasta un 25 por ciento de su ingreso mensual. Ya que el contrato de AdT garantizaba a la empresa derechos exclusivos de suministro de agua, se les cobraba a los campesinos por sacar agua de pozos. Durante el 2000 estallaron las “guerras del agua” que resultaron en una persona muerta y 175 heridas. AdT fue obligada a rescindir el contrato.

En febrero de 2002, AdT se presentó ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial basándose en un tratado bilateral de inversión (TBI) entre Bolivia y Holanda, donde la subsidiaria de Bechtel, International Water Co., sentó presencia para hacer uso del tratado. AdT y Bechtel reclaman US\$ 25 millones por daños y perjuicios resultantes del incumplimiento de su contrato multimillonario a 40 años.

En febrero de 2005, Bechtel Corporation obtuvo una victoria importante cuando un tribunal de comercio secreto anunció que no permitiría al público ni a los medios participar, o incluso presenciar, el juicio en el que Bechtel está demandando al pueblo boliviano, el país más pobre de América del Sur.

Como contraste, en el caso de la reclamación de Suez contra Argentina, el tribunal de comercio del Banco Mundial resolvió el 19 de mayo de 2005 que tenía la facultad de aceptar informes de *amicus curiae* de la sociedad civil, incluso frente a la objeción de las partes. Dijo el tribunal en su fallo, “estos sistemas suministran servicios públicos esenciales a millones de personas y, por ende, pueden dar lugar a una variedad de complejas cuestiones de derecho público e internacional, incluyendo consideraciones relativas a

derechos humanos”.⁵⁸ Sin embargo, igual que en el caso Bechtel, el caso Suez será cerrado al público.

Condicionalidad y extralimitaciones de las IFIs. Recientemente, el FMI y el Banco Mundial revisaron su condicionalidad, incluyendo su condicionalidad comercial. En general, la cantidad de condiciones del FMI no ha disminuido con el tiempo; no obstante, la institución informa una disminución de la condicionalidad comercial. En general, el Banco Mundial señala (engañosamente) que el número de sus condiciones ha disminuido⁵⁹ y que “la frecuencia de condiciones de comercio y parámetros de referencia ha ido decreciendo gradualmente hasta el punto de no ser ya un componente relevante.”⁶⁰

El FMI y el Banco Mundial están desvirtuando su compromiso en relación al comercio. Una porción significativa de las condiciones del FMI y el Banco Mundial están relacionadas con el comercio, ya que corresponden a temas sujetos a negociación en la OMC, tales como el comercio de servicios.

En efecto, el 11 de abril de 2005, el

⁵⁸ Ver CELS, ACIJ, CEIL, Consumidores Libres, y Unión de Usuarios y Consumidores, “ICSID Tribunal Affirms its Power to Admit Amicus Curiae Participation”, junio de 2005.

⁵⁹ El número de condiciones aumentó en los países de bajos ingresos, por ej. Benin pasó de tener 58 condiciones en su primer CARP a 130 condiciones en su segundo CARP, según Eurodad. Una razón para la disminución del número de condiciones en los países de ingreso medio es que el Banco empleó “pautas de compromiso” que funcionan como condiciones, en el sentido de que si los estados de la India no adhieren a las “pautas”, se les niega el acceso a recursos. El Banco no cuenta las condiciones activadoras de la EAP como condiciones; ni cuenta la ex ante-condicionalidad empleada por la Evaluación Institucional y de Políticas del País.

⁶⁰ Ver “Review of World Bank Conditionality: Content of Conditionality in World Bank Policybased operations: Public Sector Governance, Privatization, User Fees, and Trade,” Grupo PREM, Documento de Apoyo 4, p. 21. El documento también informa que “el énfasis de las condiciones y parámetros de referencia mínimos que aún permanecen se han desplazado al área de promoción del comercio, concentrándose en temas tales como la certificación, mejora de calidad y eliminación de restricciones internas al comercio externo.”

Directorio del FMI instruyó al personal

Cuadro 3

Definiendo la Condicionalidad Comercial

La Definición del FMI de las Condiciones Relativas al Comercio

- *Reforma Aduanera
- *Restricciones Cuantitativas
- *Comercio Estatal
- *Aranceles y Recargos
- *Permisos
- *Exoneraciones

La Definición del Banco Mundial de las Condiciones Relativas al Comercio

- *Competitividad y Desarrollo de la Exportación
- *Arquitectura Financiera Internacional
- *Integración Regional
- *Divulgación de Tecnología
- *Facilitación Comercial y Acceso a Mercados

de los gobiernos, sino también su liberalización. Cuando se le preguntó con qué autoridad el Banco Mundial está implementando (y yendo más allá) los temas que fueron rechazados en las negociaciones de Cancún, Paul Wolfowitz, Presidente del Banco Mundial, dijo, “Que estos asuntos hayan sido rechazados no significa que no sean una buena idea.”⁶¹

Objeciones de los países prestatarios a la liberalización de los servicios. Las recomendaciones o condicionalidad del FMI y Banco Mundial pueden llamar a concesiones de acceso a mercados más rápidas, más amplias o más profundas, según cuál sea el país que asuma el programa de compromisos del AGCS.

El FMI recibe varias objeciones de los gobiernos en lo referente a establecer compromisos con relación al comercio de servicios. En primer lugar, la

liberalización de la cuenta de capital (LCC) debe acompañar la liberalización del comercio de servicios y la LCC aumenta las sacudidas y la volatilidad económica, como lo hizo en las crisis financieras de Asia Oriental de 1996-97. Dichas crisis engendraron una pobreza masiva. El FMI declara, “La liberalización del comercio de servicios requerirá el levantamiento de cualquier control de divisas sobre pagos actuales por transacciones de servicios pactadas y repatriación de ingresos...”⁶²

En segundo lugar, la privatización de servicios internos como el suministro de agua y saneamiento, puede elevar los precios y, por ende, tener un gran impacto negativo sobre la economía interna. En tercer lugar, “el establecimiento local de proveedores de servicios extranjeros... puede, obviamente, desplazar a la mano de obra no calificada o poner en riesgo el suministro de servicios públicos universales. Para mitigar estos riesgos es necesario que la liberalización de los servicios sea cuidadosamente ordenada y dividida en fases, en particular en lo que respecta a reformas sociales, fiscales y regulatorias más amplias.”⁶³

Efectivamente, la privatización ha tenido como resultado el incumplimiento de contratos laborales y niveles significativos de desempleo. En Perú, los trabajadores de las empresas privadas de suministro de agua reciben menos de la mitad del salario de sus pares en organismos públicos, dando lugar a una batalla legal de “a igual trabajo, igual salario.”

Por último, lo que preocupa a los países es que, como consecuencia de esta liberalización, no obtengan crédito en las negociaciones en curso.

⁶¹ Conversación con el autor, jueves 22 de setiembre de 2005.

⁶² A. Lehmann, N.T. Tamirisa, y J. Wiczorek, “International Trade in Services: Implications for the IMF”, Documento para Discusión de Política del FMI, DDP/03/6, 2003.

⁶³ Ibid., p. 20

Cuadro 4

Si el AGCS fue “amigable con el desarrollo”, ya no lo es más

Según Bhagirath Lal Das⁶⁴, los resultados de la Conferencia Ministerial de Hong Kong pueden verse amenazados por propuestas que cambiarían drásticamente el formato de las negociaciones sobre servicios de la OMC de maneras que parecen no coincidir con el AGCS. De esta forma, las propuestas pueden llevar al tipo de rebeldía que se vio en Cancún, cuando los países en desarrollo rechazaron la propuesta de los países desarrollados de negociar “nuevos” temas: inversiones, competencia, transparencia en la contratación por parte de los gobiernos y facilitación comercial.

Curiosamente, los mismos países que insistieron a favor de los “nuevos” temas – la Comisión Europea y Japón – están proponiendo cambiar el formato de las negociaciones del AGCS, con el apoyo de Suiza y Corea. Todos los proponentes tienen una característica en común: un profundo interés en evitar ser presionados para eliminar o reducir su protección agrícola. Ahora, como sugiere Lal Das, “sus propuestas mantendrán a los países en desarrollo ocupados en la defensa de los sectores de servicios, con limitaciones de tiempo y energía para temas importantes como el de la agricultura. En la Conferencia Ministerial de Cancún, se distrajo la atención de la agricultura mientras que los “nuevos” temas permanecieron sobre la mesa.

Los cambios propuestos para el formato de las negociaciones ejercerían una presión considerable sobre los países en desarrollo para acelerar sus compromisos de abrir más sectores a la participación extranjera. En este punto, el número de compromisos según el AGCS se

considera deplorablemente inadecuado. (Desde mediados de 2005, alrededor de 60 países se han comprometido a liberalizar el tratamiento y la gestión del saneamiento.)

Dicha presión iría en contra de los enfoques de negociación más flexibles utilizados a la fecha:

Enfoque de lista positiva. El AGCS es conocido por ser “amigable con el desarrollo” porque las negociaciones se dan sobre la base de un enfoque “de lista positiva”. Con este enfoque, los gobiernos pueden elegir en cuáles sectores programar compromisos. Esto está en contraste con el enfoque “de lista negativa”, adoptado generalmente en tratados de comercio e inversión regionales y bilaterales, en los que los gobiernos se comprometen automáticamente a liberalizar todos los sectores a menos que tomen medidas para limitar sus compromisos a sectores seleccionados. Por ejemplo, un enfoque de lista negativa se adoptó en el Tratado de Libre Comercio de América Central, que llevará a una fuerte e irreversible liberalización de los sectores de servicios, incluyendo los relacionados con el agua.

Teóricamente, el enfoque positivo proporciona a los gobiernos una flexibilidad considerable con respecto a la pregunta de cuáles sectores ellos “comprometen” dentro del AGCS y cuáles limitaciones realizan con respecto a estos compromisos vinculantes con la liberalización. *Cada gobierno puede decidir liberalizar y privatizar servicios, sin adoptar compromisos vinculantes de conformidad con el AGCS.* No obstante, las IFIs sostienen que los gobiernos atraerán inversiones extranjeras si comprometen los sectores de servicios en el marco de tratados de comercio e inversión, como el AGCS. En la práctica esto no ha probado ser así.

Los compromisos vinculantes del AGCS hacen que la liberalización sea casi

⁶⁴ “Services proposals rocking the WTO boat once again,” Monitor SUNS de Desarrollo Sur-Norte, Red del Tercer Mundo, 18 de octubre de 2005.

irreversible y, por ende, los proveedores de servicios tengan una presencia relativamente permanente y predecible en un país de acogida.

No es accidental que las negociaciones sobre servicios de la OMC marchen paralelas a las iniciativas de donantes y acreedores tendientes a promocionar la privatización de los servicios. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC excluye los servicios provistos en el “ejercicio de la autoridad gubernamental”. De ahí que mucha gente asuma que los servicios públicos, como el suministro de agua, están fuera de la jurisdicción del AGCS. No obstante, el AGCS define los servicios provistos en el “ejercicio de la autoridad gubernamental” como aquellos que no se suministran *con un propósito comercial ni compitiendo con uno o más proveedores de servicios*.⁶⁵

Comercialización. Durante muchos años las IFIs (y los donantes bilaterales) han exigido sistemáticamente que los gobiernos introduzcan la fijación de precios comerciales al sector de servicios básicos – salud, educación y agua. Dicha comercialización por parte de las IFIs facilita la aplicación del AGCS.

Competencia. Como lo explica John Briscoe, experto en el tema del agua, “La principal lección de la revolución global en el suministro de servicios públicos es que la competencia importa.”⁶⁶

No obstante, el del agua es un “monopolio natural”, lo que en general quiere decir que no hay competencia en el suministro de servicios de agua, especialmente en zonas urbanas con redes de cañería. De ahí que la regulación y no

la competencia sea la que imponga la disciplina para los proveedores privados.

Si los gobiernos decidieran comprometerse a liberalizar los servicios de suministro de agua en el marco del AGCS, la autoridad y capacidad de los gobiernos de proteger el medio ambiente y el bienestar de los ciudadanos se verían seriamente restringidas. Quedarían restringidas porque, de acuerdo con la OMC, el AGCS debe lograr un equilibrio entre dos prioridades potencialmente conflictivas: “expandir el comercio y los derechos de los gobiernos para regularlo.” Las reglas del AGCS se inclinan a favor de expandir el comercio protegiendo los derechos de los inversores privados.

En el caso de que un sector de servicios esté sujeto a la jurisdicción del AGCS, el mismo queda “cerrado”, lo que significa que es difícil o imposible reintroducir como rol gubernamental el suministro de tales servicios en cualquier momento dado en el futuro.

Cuando se restringe el espacio y la flexibilidad para el desarrollo de políticas, un gobierno no puede llevar a cabo adecuadamente su deber soberano de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de suministro de servicios universales. Muchos gobiernos han rotado las modalidades de provisión de servicios. Es decir, han cambiado una y otra vez del suministro privado al público. Esta flexibilidad es imperativa para que los gobiernos puedan proteger el derecho humano al agua.

Por ejemplo, si el Gobierno de Argentina (GOA) se comprometiera a liberalizar el suministro de agua según el AGCS, podría no tener después la opción de renacionalizar el agua. Suez ha rescindido su contrato de servicios en Buenos Aires y entablado acciones legales contra el GOA ante el tribunal de comercio internacional del Banco Mundial. Para renacionalizar el suministro de agua, el GOA necesitaría indemnizar a todas y

⁶⁵ El Artículo I:3(b) del AGCS debería ser modificado para que se leyera: “los `servicios’ incluyen cualquier servicio en cualquier sector con excepción de los servicios suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental según lo determinado por las leyes y disposiciones nacionales de cada uno de los miembros.”

⁶⁶ “Pakistan’s Water Economy: Running Dry”, Banco Mundial, versión preliminar, 23 de junio de 2005, p. 91.

cualquiera de las partes privadas que pudieran salir perjudicadas por las resoluciones, lo que podría resultar muy oneroso.

B. Descentralización y autoridad comercial

Cuando se hacen operaciones de crédito a nivel descentralizado o regional, se puede llegar a eludir el escrutinio de los parlamentos y grupos interesados a nivel nacional. Cada vez más, los prestamistas están utilizando subregiones⁶⁷ con base en el comercio o unidades locales de gobierno como punto de partida para sus operaciones de crédito.

La descentralización se considera generalmente como un medio crítico para ejecutar tareas a nivel de gobierno y lo más cerca posible de los grupos afectados, de modo que los gobiernos respondan ante los ciudadanos (por ej., el principio de “subsidiariedad”).

No obstante, aunque las autoridades *nacionales* negocien los compromisos del AGCS, las reglas del comercio también se aplican sobre las actividades regulatorias internas de los “gobiernos *locales* o *regionales*” y organismos no gubernamentales en ejercicio de facultades delegadas” por todas y cualquier jurisdicción gubernamental.

En una carta al Senado⁶⁸ de Estados Unidos del 25 de abril de 2005, tres importantes organismos (la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, la Liga Nacional de Ciudades y la Asociación Nacional de Ciudades) declaran que:

⁶⁷ Un ejemplo de sub-región basada en el comercio es la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU), que se superpone con la Estrategia de Asistencia para la integración Regional (RIAS) del Banco Mundial para la región. Los miembros del Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA) se superponen con la región del Plan Pueblo Panamá donde donantes y acreedores están financiando programas y proyectos transfronterizos.

⁶⁸ La carta está dirigida al Senador Charles Grassley, Presidente del Comité del Senado sobre Finanzas.

“El apoyo de los gobiernos locales y centrales al libre comercio está condicionado por nuestro compromiso ante las autoridades de estados y municipalidades de regular el empleo de la tierra, la salud, la seguridad, el bienestar de la población, la moral ciudadana y las medidas de protección ambiental.”

C. Obstáculos para el comercio de servicios

Mientras que los aranceles (y las barreras no arancelarias) bloquean el comercio de bienes, algunas leyes y reglamentos internos obstaculizan el comercio de servicios. Las IFIs presionan a los gobiernos para que unilateralmente promulguen leyes y disposiciones acomodaticias con respecto al AGCS. Esto implica la posibilidad de que los países en desarrollo no lleguen a crear un cuerpo de leyes y reglamentos que funcionen en el “interés público”, como lo han hecho los países industrializados.

El “derecho de regulación” de los gobiernos está limitado por el AGCS. “El requisito de que las medidas regulatorias no “restringan el comercio” más de lo necesario es el medio por el cual se realiza un esfuerzo para que:

“Las reglas propuestas sobre “regulación interna” puedan permitir a las compañías y gobiernos extranjeros cuestionar la validez de una gran variedad de disposiciones en materia de salud en California como ‘más onerosas de lo necesario’... Los estándares para el agua potable, para la aplicación de pesticidas, las leyes sobre energía renovable y sobre desechos tóxicos también podrían ser impugnadas... Estas implicancias son muy inquietantes y perjudican directamente nuestra capacidad de regular en el interés público. ... La Unión Europea no sólo busca acceso de mercado a nuestros sectores de servicios, sino que exige

explícitamente límites futuros a la autoridad regulatoria local y estatal.”⁶⁹
(28 de marzo de 2003)

¿Qué podría entenderse por “restrictivas del comercio” o “más onerosas de lo necesario” para los inversores?

1. Permisos. Algunos requisitos en cuanto a permisos pueden resultar excesivamente onerosos para las compañías. A los proveedores de agua se les suele imponer condiciones sobre sus permisos con el fin de proteger a los consumidores, y los incumplimientos originan frecuentes quejas de los usuarios ante las entidades de control. Estas obligaciones impuestas pueden incluir: notificar con debida anticipación la rescisión del contrato y dilatarla antes de poner término a los servicios por razones de falta de pago, prohibición de solicitar a los consumidores que compren servicios relacionados, limitaciones al *telemarketing* y requisitos para el suministro de información sobre precios de forma clara y comparable.⁷⁰

2. Estándares a favor del interés público. En Estados Unidos, los comités regulatorios de las empresas de servicios públicos establecen estándares para la regulación de las empresas de suministro de agua, por ejemplo, aprobando o negando la adquisición de una empresa basándose en el hecho de si la empresa serviría al interés público. Dichos estándares “a favor del interés público” podrían considerarse como “restrictivos del comercio”, según la definición del derecho comercial.

⁶⁹ En febrero de 2003, como parte de las negociaciones del AGCS entre EE.UU. y la UE, esta última solicitó que: nueve estados redujeran las restricciones sobre propiedad extranjera de tierras; gobiernos y empresas extranjeras permitieran la propiedad extranjera de las emisoras radiales en EE.UU. en un 100%; y que el Servicio Postal estadounidense levantara su monopolio sobre la entrega de cartas de primera clase a granel.

⁷⁰ Ellen Gould, Documento de Apoyo sobre el Comercio de Servicios, Diálogo entre Consumidores Transatlánticos. Octubre de 2002.

3. Subsidios cruzados. *La Secretaría de la OMC ha destacado que un objetivo importante del AGCS (Artículo VIII) es evitar que se otorguen subsidios cruzados entre actividades o sectores.* Las IFIs están continuamente interrumpiendo subsidios cruzados entre los sectores de suministro de servicios de manera que los servicios rentables, como las telecomunicaciones, no subsidian los servicios de suministro de agua. Las reglas comerciales favorecen el otorgamiento de subsidios a hogares antes que el suministro de un servicio subsidiado, como el suministro de agua, en el punto de compra. Los servicios que se subsidian en el punto de consumo llegan a los pobres, mientras que los subsidios a hogares en general no logran hacerlo.

El Grupo de Trabajo de la OMC sobre Reglas del AGCS está considerando si los efectos del tipo subsidio de las medidas regulatorias podrían considerarse una forma de “respaldo de ingresos o precios” o “subsidio”, que podría distorsionar el comercio. Si así fuera, los organismos regulatorios podrían resultar perjudicados. Ya están experimentando un “escalofrío regulatorio” – o sea, una aversión a las normas que podrían ser cuestionadas dentro del AGCS. Cuando los gobiernos listen los sectores en su programa de compromisos del AGCS, pueden llegar a tener que incluir limitaciones a los subsidios si tienen la intención de emplearlos.

Una regla no discriminatoria, de “tratamiento nacional”, no permite que un gobierno favorezca a empresas nacionales o desfavorezca a empresas extranjeras que se dediquen a actividades “similares”. Dichas reglas, cuando sean aplicables, podrían requerir que, cuando un gobierno subsidie a la salud pública o a las empresas de suministro de agua locales, también deba subsidiar a las empresas extranjeras “similares”.⁷¹

⁷¹ En 2004, en un caso de México vs empresas de telecomunicaciones de EE.UU., un panel de solución de

4. Restricciones cuantitativas. Cuando los gobiernos incluyen el acceso de mercado al suministro de agua en su lista de compromisos del AGCS, se les prohíbe realizar “restricciones cuantitativas”, por ejemplo, restringiendo las cantidades de agua obtenida de lagos, ríos y fuentes subterráneas por operadores privados. Para proteger el agua y otros recursos naturales, los gobiernos pueden tener que limitar específicamente el acceso a mercados.

5. Estándares para las medidas regulatorias. El AGCS estipula que las medidas regulatorias deben ser “razonables y objetivas”. En Estados Unidos, las entidades reguladoras del agua toman en cuenta factores generales al establecer medidas regulatorias: el interés de los consumidores, el interés de los usuarios competitivos, la preservación del medio ambiente y la estabilidad financiera de la empresa proveedora. Según esta regla comercial, si los reguladores tienen autoridad para equilibrar los cuatro factores, entonces su juicio podría considerarse subjetivo y potencialmente contrario al AGCS.

D. Servicios básicos y liberalización de la contratación por parte del gobierno

Las IFIs están llevando a cabo esfuerzos de apoyo a la liberalización precisamente en aquellas áreas que, desde la reunión ministerial sobre comercio de la OMC en Cancún, han estado fuera de los límites para la negociación – inversión, competencia y transparencia en la contratación por parte de los gobiernos. En las negociaciones de comercio internacional, las negociaciones en

materia de “transparencia en la contratación por parte de los gobiernos” fueron obviadas, no porque la transparencia sea mala idea, sino porque representa una “pendiente resbaladiza” para la liberalización de la contratación por parte de los gobiernos.

La liberalización de la contratación por parte de los gobiernos locales o centrales es una “puerta trasera” hacia la liberalización y la privatización de los servicios gubernamentales, incluyendo la extensión agrícola, salud, educación y suministro de agua. Esto da lugar a cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

Donantes y acreedores están proporcionando cada vez más apoyo presupuestal a los gobiernos beneficiarios, lo cual los coloca en una buena posición para liberalizar la contratación por parte del gobierno.

El mercado para la contratación por parte del gobierno es muy vasto; representa el 15% del producto global. A través de las IFIs, los gobiernos del Norte ejercen una gran presión sobre los gobiernos de los países en desarrollo para que aseguren la transparencia y la liberalización de la contratación por parte del gobierno. Al hacerlo, los gobiernos del Norte promueven cálculos estimativos erróneos de beneficios que podrían acumular los países en desarrollo. Históricamente, los gobiernos han dado preferencia a la mano de obra local, a los proveedores de servicios y bienes con “contenidos locales”, antes que a los productos y servicios importados y a expandir el espacio para trabajadores extranjeros.

En Estados Unidos los estados están luchando contra las acciones del Representante de Comercio de este país que les quitaría el poder y la autoridad para mantener derechos de contratación, incluyendo aquellos que protegerían la creación de puestos de trabajo y los bienes y servicios de origen local de la

controversias de la OMC le negó a México el derecho a usar una estructura de tarifas que cobrara las conexiones con EE.UU. más caras que las conexiones dentro del país. México había utilizado las tarifas más altas para subsidiar infraestructura necesaria para cumplir con los compromisos de servicio universal. Específicamente, México violaba lo establecido en el “documento de referencia” sobre telecomunicaciones que exigía acceso a servicios de transmisión basado en tarifas razonables y basadas en costos.

toma de control por parte de empresas extranjeras. En efecto, 37 estados han presentado proyectos de ley que prohibirían la contratación y los empleos “off-shore”.

Ghana. El Banco Mundial obligó a Ghana a abrir la contratación por parte del gobierno a la competencia global, aún cuando esta medida está más allá del alcance de la OMC.⁷² Aunque la contratación exclusivamente nacional es un antiguo instrumento de políticas que los gobiernos utilizan en todos los niveles de desarrollo para promover ciertos sectores productivos o de empleo, el gobierno aceptó sacrificar este instrumento con el propósito de acceder a los préstamos que otorgan las IFIs. En términos de desarrollo, los proveedores y trabajadores locales deben competir ahora por los contratos gubernamentales con proveedores globales.

Las condiciones eran tan invasivas que un miembro del Directorio del Banco Mundial expresó su preocupación de que la fuerte presión del Banco estuviera obligando a Ghana a liberalizar mucho más allá de lo exigido por la OMC, y lo llevó a preguntar por qué Ghana debería estar a la vanguardia de la liberalización en materia de contratación.

Malawi: En Malawi, el Banco declara haber ejercido una “presión considerable” sobre el gobierno para que liberalizara su contratación. Una evaluación del 2005 realizada por el Banco Mundial establece que el proyecto no evaluó adecuadamente la disposición del gobierno hacia el programa de reforma de contratación, que debía financiarse con el 80% de un préstamo. No hubo un fuerte líder reformista... un comité de seguimiento que llevara adelante el proceso. La reforma propuesta por el Banco tuvo una aceptación limitada por parte del gobierno. El Banco no prestó atención a la preocupación del gobierno sobre la capacidad de las entidades contratantes y

de las nuevas autoridades propuestas. Fue sólo tras mucha presión del Banco que el Consejo de Ministros accedió finalmente a la propuesta en septiembre de 2002. Luego, no fue sino hasta septiembre de 2003 que el Parlamento aprobó la nueva Ley de Contratación Pública, dos años después de lo previsto.

IV. Conclusión

Control público del agua. Un informe de la ONU, “Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Liberalización del Comercio de Servicios y Derechos Humanos”⁷³, presentó amplia evidencia de que, aunque una mayor inversión privada extranjera puede aumentar la calidad de la infraestructura nacional, introducir nueva tecnología y ofrecer puestos de trabajo; también puede conducir a:

*El establecimiento de un *suministro de servicios de dos niveles*, con un segmento corporativo enfocado en los ricos y un sector público (u ONG) con financiamiento insuficiente enfocado en los pobres,

*Un excesivo énfasis sobre *los objetivos comerciales a costa de los objetivos sociales*, que podrían enfocarse más en proporcionar servicios de calidad en lo que respecta a la salud, suministro de agua y educación para quienes no pueden pagarlos a precios comerciales;

*Un sector privado cada vez más grande y poderoso que puede amenazar el rol del gobierno como defensor primario de los derechos humanos, *desvirtuando los sistemas regulatorios* mediante presiones políticas o eligiendo a los reguladores por cooptación.

Cada uno de estos impactos impulsa el proceso del “apartheid” en los servicios.

El control público del suministro de agua termina en presencia de un nivel significativo de “captura regulatoria” por

⁷² Ver activador vinculante de CARP, julio de 2003.

⁷³ Informe del Alto Comisionado, 15 de junio de 2002.

parte de compañías multinacionales, asistidas tal vez por regulación “experta” o “externa” y control de suministro de agua. Bajo estas circunstancias, los gobiernos pierden el poder de asegurar el derecho al agua. Aunque debilitado, el sistema estadounidense para regular el agua continúa siendo un modelo en lo referente a divulgación de información, participación pública y control de redes de agua.

Gobernanza democrática. Dani Rodrik, Profesor de Harvard, sugiere una manera de preservar los espacios democráticos:

Cuanto mayor la oscilación de la disciplina de mercado, menor el espacio para la gobernanza democrática... Las normas económicas internacionales deben incorporar cláusulas de salida o “exclusión voluntaria” [que] permitan a las democracias reafirmar sus prioridades cuando éstas choquen con obligaciones hacia las instituciones económicas internacionales. Éstas no deben verse como ‘derogaciones’ ni violaciones de las normas, sino como una parte genérica de los arreglos económicos internacionales sustentables.⁷⁴

Dichas cláusulas de “exclusión voluntaria” son insuficientes para democratizar la gobernanza del agua. Los miembros de las IFIs y la OMC (y acuerdos comerciales regionales y bilaterales) deberían dejar de diseñar acuerdos comerciales y de financiamiento, como “maniobras” que fuerzan a la privatización del agua a nivel nacional y subnacional.

Los donantes y los acreedores deberían dejar de imponer condiciones que requieran el suministro privado de agua con relación a sus operaciones. Esto no sucederá hasta que los “conflictos de intereses” implícitos en las políticas de las IFIs sean arrancados de raíz mediante

cambios profundos en la gobernanza de estas instituciones.

Los miembros de la OMC insisten en que la organización no obliga a la privatización de ninguna cosa. Sin embargo, el AGCS es básicamente un catálogo de acciones que los gobiernos deben abstenerse de tomar. El hecho de que los gobiernos estén de “manos” atadas, faculta a los inversores corporativos a penetrar en el sector del agua.

Las modalidades para el suministro de agua deberían estar sujetas a todos los controles propios de los procesos democráticos, donde éstos existan. Una modalidad – la “asociación pública-pública” formada por dos sistemas públicos de suministro de agua ha resultado prometedora.

Detener los acuerdos comerciales que atentan contra la soberanía. Los servicios básicos deberían estar excluidos de la jurisdicción del AGCS. Según la situación actual, cuando las reglas comerciales y normas de derechos humanos de un gobierno entran en conflicto, el conflicto se trata en un tribunal de comercio internacional de carácter secreto, lejos de la opinión pública, en lugar de presentarse ante tribunales nacionales. Dicha práctica, priva a los organismos públicos de su control sobre el agua.

Los gobiernos pueden liberalizar y privatizar las redes de agua sin asumir compromisos dentro del AGCS. Si los gobiernos deciden asumir dichos compromisos con el propósito de liberalizar el sector del agua, debería incentivárselos a limitar estos compromisos de maneras que permitan los subsidios gubernamentales para los servicios de suministro de agua y den preferencia a proveedores y trabajadores locales sobre compañías multinacionales extranjeras.

⁷⁴ “Four Simple Principles for Democratic Governance of Globalization”, Universidad de Harvard, mayo de 2001.

Cualquier examen de “restricción comercial” relacionado con el AGCS, tal como se aplica a la regulación interna de los gobiernos, debería tomar en cuenta las obligaciones de los estados según las leyes de derechos humanos. El derecho comercial debería salvaguardar la necesidad de utilizar mecanismos tales como los subsidios cruzados y la regulación de la gobernanza corporativa, para asegurar que la población pobre, vulnerable y marginada no sufra discriminación para el acceso a los servicios en los mercados liberalizados.

La rigurosa batalla que está teniendo lugar entre el Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) y los gobiernos locales y estatales de ese país es posible debido al sistema de gobierno federal.⁷⁵ [Las comunicaciones entre los gobiernos locales y estatales de Estados Unidos y el gobierno central se recogen en el sitio web de la CNES.⁷⁶] Los gobiernos subnacionales de otros países con sistemas federales de gobierno (como Argentina, Brasil, India, México y Suiza) deberían ser conscientes de que, al igual que las localidades y estados de EE.UU., ellos pueden tener un papel fundamental en el desarrollo de acuerdos comerciales.

El USTR debe realizar consultas con los gobiernos locales y estatales antes de asumir compromisos en negociaciones internacionales. Básicamente, dicen algunos abogados, a diferencia del sistema unitario (Francia, Reino Unido, Italia, China, Corea del Norte), el sistema federal de gobierno es una barrera para el comercio.

Además, las compañías transnacionales

deberían estar sujetas a códigos de conducta de cumplimiento forzoso para su accionar. Y lo más importante, los ciudadanos de los países donde operan las compañías transnacionales deberían tener el derecho a demandarlas. Algunas de las empresas de suministro de agua más importantes cuentan con un historial en materia de corrupción.

El mercado debería funcionar como servidor en lugar de amo del desarrollo. De ser así, las reglas comerciales se crearían en el marco de las leyes de derechos humanos, y no a la inversa. En la situación actual, el derecho comercial pasa por encima de las leyes de derechos humanos, ya que el primero es de cumplimiento obligatorio y estas últimas no lo son.

Básicamente, todo el derecho comercial debería estar sujeto a leyes internacionales vinculantes de derechos humanos.

Los accionistas principales de las IFIs son los mismos países que comparten la mesa con los países en desarrollo en las negociaciones comerciales. En la situación actual, los ministros de comercio de los países en desarrollo negocian ventajas comerciales que los ministros de finanzas sacrifican en sus negociaciones con donantes y acreedores. Esta “calesita” podrá detenerse cuando los países en desarrollo y sus ciudadanos decidan mantenerse firmes.

⁷⁵ Los sistemas unitarios y federales difieren en la forma de distribución del poder. En los sistemas unitarios, nace del gobierno central; en un sistema federal, determinados poderes se reservan exclusivamente para los gobiernos locales, regionales o estatales. Como consecuencia, los gobiernos subnacionales de los estados federales son más poderosos que los de estados unitarios.

⁷⁶ Ver: página web de la CNES “How Trade Agreements Erode Sovereignty:” http://www.servicesforall.org/html/trade_agreement_menu.shtml

Asistencia técnica proporcionada por las IFIs

FMI. El FMI entregó US\$ 80 millones aproximadamente (10% del presupuesto administrativo total) en asistencia técnica (AT) en el año fiscal 2004 (excluyendo capacitación) a fin de fortalecer la capacidad de los gobiernos de formular políticas y asistir a los gobiernos en el diseño de reformas de políticas estructurales y macroeconómicas apropiadas. (La privatización es una reforma estructural.) Dos tercios de la AT se otorga a países con un ingreso nacional per capita menor a US\$ 1.000.⁷⁷

La efectividad de la AT del FMI se ha visto obstaculizada por el hecho de que, algunas veces, el personal del FMI no hablaba la lengua de los países en los que trabajaba. Además, el FMI suele hacer públicas sus recomendaciones de asistencia técnica sin discutir las con las autoridades nacionales.

La asistencia técnica evoluciona de maneras que respaldan su vigilancia o supervisión de las políticas gubernamentales, incluso a través de la “Iniciativa de Apoyo a Políticas” (IAP). En una acción reciente, que amplió el mandato del FMI, la institución lanzó la IAP – que facultará al FMI a enviar “señales” a la comunidad financiera sobre la conveniencia de las políticas de un gobierno, *incluso cuando el gobierno no cuente con una operación activa del FMI*. Por ende, el FMI puede promover su agenda de privatizaciones de manera más sistemática.

Anexo

⁷⁷ “Evaluación de la Asistencia Técnica que proporciona el FMI,” Oficina de Evaluación Independiente, FMI, 31 de enero de 2005.

Fondos fiduciarios del Banco Mundial para asistencia técnica⁷⁸

En el año 2004 el Banco Mundial fue responsable por el desembolso de más de US\$ 3.000 millones a través de los 903 fondos fiduciarios que gestiona. Esta suma representa más del diez por ciento del total de actividades del Grupo del Banco Mundial. El Banco tiene alrededor de diez Fondos Fiduciarios relacionados con el agua. Uno de los fondos – el Mecanismo Consultivo sobre Infraestructuras Públicas y Privadas (PPIAF, por su sigla en inglés) – se creó en 1999; una iniciativa del Reino Unido, el Banco Mundial y Japón para “mejorar la infraestructura a través de la participación del sector privado”. La PPIAF se concentra principalmente en la progresiva privatización del agua. Las actividades incluyen “reforma de políticas, estrategias para el desarrollo de infraestructuras, desarrollo de capacidades, transacciones pioneras, creación de consenso y mejores prácticas emergentes.” Hacia junio de 2005, el PPIAF “había financiado los anteproyectos de 43 conjuntos de leyes y disposiciones relacionadas con estrategias de reforma y regulación para el sector de la infraestructura en su conjunto o para un subsector en particular”.

Hacia marzo de 2005, había desembolsado US\$ 89 millones para 389 actividades en 91 países. El PPIAF se encuentra regido por un “consejo para programas constituido por donantes que hacen aportes”, abierto a organizaciones que aportan anualmente un mínimo de US\$ 250.000. La estructura está diseñada para asegurar “que rinda cuentas ante los donantes participantes”, y la preside el vicepresidente para infraestructura del Banco.

Los fondos están divididos de forma bastante equitativa entre iniciativas en las

⁷⁸ Esta sección fue extraída de J. Powell, “Bretton Woods Update #47,” Proyecto Bretton Woods, 16 de septiembre de 2005.

áreas de agua, energía, transporte y telecomunicaciones; África Subsahariana ha sido el mayor beneficiario (25 por ciento de los fondos desembolsados en 2005).

Impulso al comercio de servicios relacionados con el agua a través del marco integrado

La OMC preside el Marco Integrado para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio (MI), que reúne a organismos multilaterales (como el FMI, el Banco Mundial, la Comisión de Comercio Internacional, UNCTAD, PNUD y OMC) y donantes y acreedores bilaterales y multilaterales para asistir a los países menos desarrollados (PMD). La función del MI es desarrollar la capacidad de cada gobierno ya que: 1) integra el comercio (incluyendo el comercio de servicios) a los planes de desarrollo nacional como los DELP; 2) prepara un Estudio de Diagnóstico sobre la Integración Comercial (EDIC) identificando sus necesidades; y 3) recibe asistencia técnica relacionada con el comercio para ayudar a expandir las exportaciones y promover el desarrollo. Las agencias buscan extender los clientes del MI a los 68 países que reciben financiamiento de la AIF, rama de préstamos blandos del Banco Mundial. El MI se expande a pesar de que las evaluaciones por parte de Holanda y el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco afirman que tiene problemas considerables, no siendo un problema menor el que refiere al modo de operar de arriba hacia abajo del MI, el cual socava la participación y la apropiación por parte de los gobiernos y ciudadanos.