

Capítulo 1

David A. McDonald

Susan J. Spronk

Daniel Chavez

INTRODUCCIÓN: POR QUÉ EL AGUA PÚBLICA ES IMPORTANTE

Históricamente, las pandemias han obligado a los seres humanos a romper con el pasado y reimaginar su mundo. Esta pandemia no es diferente. Es un portal, una puerta entre un mundo y otro.

Arundhati Roy (2020)

Este libro está centrado en la respuesta de las empresas públicas de agua a la pandemia de covid-19 en diferentes partes del mundo. Es en gran medida una celebración de su notable ingenio, trabajo arduo y solidaridad en condiciones extremadamente difíciles, pero también es una reflexión crítica sobre los retos internos y externos de los operadores públicos de agua, los errores que se han cometido y lo que se podría hacer para mejorar las cosas en el futuro.

En este capítulo introductorio, que sienta las bases para el resto del libro, se argumenta por qué el agua es importante durante la pandemia, seguido de un análisis preliminar sobre por qué el agua pública es importante, que incluye la consideración de diferentes tipos de “agua pública” y sus diferencias con proveedores privados

durante una crisis como la actual. A continuación, examinamos los nubarrones que la covid-19 ha generado para los operadores públicos de agua (desde crisis financieras hasta amenazas de privatización), seguidos de los resquicios de esperanza que se vislumbran: las formas positivas en que las empresas públicas de agua han respondido a la pandemia y cómo estas ideas y prácticas podrían extenderse a cambios organizativos, financieros y filosóficos a más largo plazo. Concluimos con un breve repaso de la génesis de este libro, las metodologías de investigación y la organización de los capítulos.

Sin embargo, aún es pronto, por lo que esta recopilación de ensayos no es más que una foto tomada poco después del primer brote de covid-19 (las etapas de recolección de datos y redacción de los capítulos se completaron entre mayo y agosto de 2020). Al momento de escribir este texto (octubre de 2020), la segunda ola de infecciones de covid-19 está afectando a muchas partes del mundo, y en muchos países la primera oleada todavía no ha acabado. Los retos descritos en este libro pueden volverse exponencialmente más difíciles para los operadores públicos de agua. La creciente crisis económica está causando recortes presupuestarios y la imposición de formas más agresivas de recuperación de costes, mientras que el aumento de los gastos, como la compra de equipos de protección personal (EPP) y la mejora de los protocolos de limpieza mejorados, están creando retos financieros y organizativos que amenazan con socavar las operaciones de las empresas públicas de agua en un futuro próximo.

La pandemia es, por consiguiente, tanto una amenaza como una oportunidad para mejorar el agua pública, y puede impactar en ambos sentidos. En consecuencia, los capítulos de este libro deben leerse de la manera sugerida por Arundhati Roy en la cita del inicio: como un vistazo al potencial de los servicios públicos de agua para actuar como portales hacia un futuro mejor, uno en el que los servicios de agua y saneamiento estén disponibles para toda la población de manera segura, fiable, asequible y democrá-

tica, promoviendo el valor del agua como un bien público más allá de su estrecho valor utilitario. Para ello será necesario romper con el pasado.

La covid-19 no es la primera enfermedad que pone de manifiesto la necesidad de servicios de agua eficaces y equitativos -y seguramente no será la última-, pero es una crisis verdaderamente universal, que pone de manifiesto la importancia de los servicios de agua para el bienestar humano básico en todas partes del mundo. En particular, también ha contribuido a revelar la deficiente cobertura o calidad de los servicios de agua en algunos países del Norte, lo que posiblemente ayude a crear una coalición mundial más sólida de voces a favor del cambio. Como Sultana y Loftus observan en su capítulo centrado en las repercusiones de la covid-19 en los derechos humanos al agua: “Pocas veces tantos residentes en países del Norte han estado tan preocupados porque el acceso al agua dependa de la capacidad de pago. Pocas veces se ha debatido tan ampliamente sobre el derecho al agua y al saneamiento, con un creciente enfado por el cierre de aseos públicos y una creciente preocupación por la inseguridad de la provisión de agua a los hogares” (véase también Meehan et al. 2020). Los capítulos sobre los cortes de agua en Estados Unidos y la pobreza hídrica en España ofrecen más pruebas concretas de las crecientes disparidades mundiales en el suministro de este servicio esencial.

Por lo tanto, no todas las historias recogidas en este libro son positivas, pero todas ilustran el potencial de cambio constructivo (a través de la creciente demanda de espacios y procesos más democráticos para la toma de decisiones, el desarrollo de políticas tarifarias más justas y el intercambio de conocimientos entre los operadores públicos de agua). Algunas historias son dramáticas: las decisiones que afectan al suministro de agua podrían tener consecuencias de vida o muerte para millones de personas. Otras son menos sensacionalistas, pero no por ello menos importantes o notables, ya que ilustran la rapidez y eficacia con la que muchas empresas públicas de agua han afrontado la pandemia. En este

sentido, animamos al público lector a revisar toda la gama de experiencias recopiladas en esta colección para comprender mejor la amplitud de los desafíos, las muy diferentes capacidades de los operadores de agua y los diversos resultados de las empresas públicas durante la pandemia, en el marco del esfuerzo global por garantizar la mejor provisión de servicios seguros y apropiados para toda la población.

Esta variada recopilación de historias pretende alcanzar tres objetivos. El primero es ofrecer una sólida exposición de conocimientos empíricos y teóricos sobre cómo los operadores públicos de agua de todo el mundo están respondiendo a la pandemia de covid-19. El segundo es identificar y examinar críticamente prácticas que pueden ser consideradas “buenas” (en contraposición a las “mejores”) y cómo estas podrían ser transferibles a otros lugares. Y, por último, pretendemos destacar las necesidades y oportunidades para la construcción de un futuro para el agua pública más progresista a largo plazo, identificando y recogiendo las lecciones que nos podría dejar la covid-19.

POR QUÉ ES IMPORTANTE EL AGUA

Del puñado de medidas preventivas que se consideran eficaces para frenar o evitar la propagación de la covid-19, el lavado de manos es una de las más importantes. La acción mecánica de frotarse las manos con agua puede eliminar los gérmenes por sí misma, pero es más eficaz cuando se combina con jabón porque sus moléculas alteran la membrana lipídica externa del virus SARS-CoV-2, eliminando los fragmentos virales (Schmidt 2020). Los desinfectantes de manos con un contenido de alcohol de al menos 60% pueden ser igualmente eficaces, pero suelen ser más caros, no siempre están disponibles y no son tan eficaces si las manos están sucias (Smith et al. 2020, Sicket-Bennet et al. 2005). Lavarse las manos también es importante para evitar otras enfermedades como la salmonelosis, la hepatitis y la gripe, siendo la comorbilidad un fuerte indicador

de la posible infección y gravedad de la covid-19 (Aly et al. 2020, Morley y Vellas 2020).

Pero lavarse las manos solo es posible si hay agua disponible. Casi 2.100 millones de personas carecen de acceso a agua segura y fácilmente disponible en sus hogares, mientras que otros millones deben recorrer largas distancias a pie o dependen de servicios de agua poco fiables e intermitentes fuera de sus casas (UNICEF y OMS 2017). Muchas instituciones gubernamentales también carecen de servicios básicos de higiene. En 2016, el 47% de las escuelas de todo el mundo carecían de servicios adecuados para lavarse las manos, al igual que el 16% de los centros sanitarios (UNICEF y WHO 2018, 11).

Las desconexiones de agua en muchos países agravan el problema. Solo en Estados Unidos, 15 millones de estadounidenses vieron interrumpidos sus servicios de agua por falta de pago en el año 2016 (Swain et al. 2020). La crisis parece estar empeorando; según una encuesta reciente “la factura del agua podría ser pronto inasequible para más de un tercio de los estadounidenses” (Teodoro 2019, 2; véanse también los capítulos sobre Baltimore, Pittsburgh y Flint en este volumen). Las fugas en la infraestructura, la provisión intermitente del servicio y otras irregularidades contribuyen a exacerbar el problema mundial de acceso al agua para el básico lavado de manos.

Incluso cuando se dispone de agua, no siempre hay suficiente para lavarse las manos correctamente. Dado que el virus de la covid-19 no se transmite por el agua, la cantidad utilizada en el lavado de manos es más importante que su limpieza (aunque el agua contaminada sea un vector de otras enfermedades). Por lo tanto, “es preferible lavarse las manos con frecuencia con agua de baja calidad que hacerlo con poca frecuencia con agua de alta calidad” (Howard et al. 2020, 382). Pero como el número de personas que se quedan en casa ha aumentado durante la covid-19 debido a las medidas de confinamiento, es cada vez más difícil garantizar que se destinen cantidades suficientes para el lavado de manos, especial-

mente si se tienen en cuenta otras urgentes necesidades de agua en los hogares.

El acceso al jabón es otro problema. UNICEF y la OMS (2019) informan de que solo el 60% de la población mundial dispone de un sitio en su hogar con disponibilidad tanto de agua como de jabón, ya sea con instalaciones fijas (un lavabo) o móviles (jarras o palanganas). Estas cifras se reducen a menos del 50% en el África subsahariana (Brauer et al. 2020, Jiwani y Antiporta 2020).

Es importante destacar que las aguas residuales no son un propagador de la covid-19, ya que las heces no parecen ser un vector de la enfermedad (aunque, una vez más, sea un vector de otras enfermedades graves, lo que puede contribuir a la comorbilidad). Sin embargo, los anticuerpos del virus causante de la covid-19 pueden rastrearse en los sistemas de saneamiento y pueden ser una herramienta importante para controlar los brotes de la enfermedad (Farkas et al. 2020; véase también el capítulo sobre Québec en este volumen). Por lo tanto, las empresas de agua pueden desempeñar un papel importante en la emisión de avisos anticipados sobre la aparición de la enfermedad en un sitio específico.

POR QUÉ ES IMPORTANTE EL AGUA PÚBLICA

Aunque las empresas privadas de agua también se han enfrentado a la crisis de la covid-19 (más adelante hablaremos sobre eso), este libro se centra en los operadores públicos de agua por dos razones. En primer lugar, las empresas públicas constituyen la gran mayoría de los proveedores de servicios de agua del mundo. El agua privada sigue siendo importante en algunas partes de Europa (el 100% en Inglaterra, 67% en Francia y 63% en España) y el suministro privado está creciendo en algunos lugares (por ejemplo en China y Brasil), pero en la mayoría de los países del mundo el agua y el saneamiento siguen siendo predominantemente públicos. En Estados Unidos, solo el 15% del agua es suministrada por empresas privadas, mientras que en Alemania e Italia solo el 12% y el 11% es

privado, respectivamente (Arup 2015, 38). En los países de renta baja, los servicios son prestados mayoritariamente por empresas públicas de agua, y las compañías privadas muestran poco interés en atender estos mercados (WWC y OCDE 2015). El sector privado tampoco desempeña un papel importante en las inversiones de capital en el sector del agua (Hall 2015, 10; véase también McDonald et al. 2020a).

En segundo lugar, hay buenas razones para argumentar que los operadores públicos de agua pueden hacer las cosas de manera diferente a las empresas privadas. Como argumentan los miembros de la ONG France Eau Publique en su capítulo de este libro: “A diferencia de un contrato de concesión, que circunscribe la inversión dentro de un marco temporal y espacial, el modelo de gestión pública proporciona los medios para tomar decisiones basadas en las consecuencias a largo plazo. Los operadores públicos se comprometen a defender y preservar el agua como un bien común. Cuando el agua se privatiza, las autoridades locales deben negociar con operadores privados que se niegan a salirse de los mandatos definidos en el contrato. Los operadores públicos, por el contrario, asumen que tienen la misión de suministro de un bien público. Los trabajadores están en el centro de este movimiento, dispuestos a comprometer su tiempo y energía para garantizar la calidad del servicio”.

No es nuestra intención “demostrar” que los operadores públicos de agua han respondido mejor a la covid-19 que sus homólogos privados. No hemos realizado una investigación comparable sobre las reacciones de las empresas privadas ante la crisis que nos permita hacerlo. Tampoco pretendemos disponer de una muestra representativa de operadores públicos de agua que permita tal comparación. De hecho, tenemos una selección intencionadamente sesgada de empresas públicas que fueron elegidas porque esperábamos que pudieran ilustrar ejemplos relativamente positivos en un intento por aprender más sobre lo que han hecho bien (y no tan bien) en sus esfuerzos por enfrentar la pandemia. Reconocemos

que hay servicios públicos de agua mal gestionados en el mundo que podrían presentar una imagen muy diferente, pero ese no es el propósito de este libro.

Dicho esto, creemos firmemente que los servicios públicos de agua pueden ser más democráticos, más responsables y más transparentes que los servicios privados de agua, en gran medida porque su objetivo no es el lucro. También ofrecen un mayor potencial de colaboración con otros proveedores de servicios públicos, dados sus amplios mandatos fundacionales, con horizontes temporales más largos en lo que respecta a las inversiones en personal, infraestructuras y procesos. Tres décadas de estudios de casos y metaestudios sobre este tema en todo el mundo han demostrado claramente que los operadores de agua del sector privado tienden a ser más caros, menos responsables y menos interesados en las inversiones a largo plazo que sus homólogos del sector público (Hall et al. 2005, Castro 2008, Bakker 2010, Bel et al. 2010, Tan 2012). Creemos que esto ha afectado negativamente su capacidad para responder a la covid-19 de forma democrática y equitativa, y por ello nos sumamos a las conclusiones generales de un grupo de relatores especiales de la ONU que publicaron un artículo de opinión (sin precedentes) en el periódico *The Guardian* en octubre de 2020, en el que argumentaban que “la covid-19 ha puesto de manifiesto el impacto catastrófico de la privatización de servicios vitales” como el agua (Farha et al. 2020).

Pero este libro no trata de los impactos de la privatización. La cuestión que quisiéramos plantear es qué constituye un “buen” operador público. En este punto, nuestra posición es contingente, carece de resultados predeterminados y tiene en cuenta una amplia gama de factores sociales, políticos, económicos, culturales y geofísicos (McDonald y Ruiters 2012). Para complicar las cosas, nunca hay dos lugares iguales, y ningún operador público de agua lo hará todo exactamente de la misma manera. Nos interesa el desordenado *collage* de indicadores que conforman una evaluación del rendimiento del agua pública y examinamos estos marcadores en

diferentes lugares en un esfuerzo por documentar y comprender mejor la eficacia (o no) de estas acciones para promover servicios de agua equitativos, sostenibles y democráticos durante la crisis de la covid-19.

También mostramos la importancia de los actores no estatales en el marco de los servicios de agua “públicos”. La coproducción, en la que participan gobiernos, comunidades, ONG y otros actores, es una realidad desde hace mucho tiempo en la prestación de servicios de agua, sobre todo –pero no solo– en los países del Sur (Ahlers et al. 2014). Por ello, hemos incluido un capítulo sobre el papel de las pequeñas empresas locales que llenan los vacíos que deja el Estado en las zonas rurales de Nigeria, y otro que explora los acueductos comunitarios en Colombia, una práctica muy extendida en algunas partes de América Latina (Llano-Aria 2015).

Igualmente importante es que seamos muy críticos con ciertos tipos de operadores públicos de agua, concretamente los que están corporativizados y comercializados. Por corporativización nos referimos a las empresas de agua que son propiedad y están gestionadas por el Estado (local o nacional), pero que funcionan con un estatus legal y financiero independiente (McDonald 2014). La corporativización puede adoptar muchas formas diferentes, pero el auge del neoliberalismo y de la llamada “nueva gestión pública” en las últimas cuatro décadas ha dado lugar a la comercialización generalizada de los servicios de agua, en los que los principios de funcionamiento de tipo mercantil dominan la toma de decisiones. El resultado general ha sido la creación de empresas públicas que operan como si fueran empresas privadas en un mercado competitivo, centrándose primariamente en los resultados financieros en un esfuerzo por “fomentar determinados tipos de comportamiento empresarial, competitivo y comercial” (Gilbert 2013, 9).

Esta forma de comercializar el suministro de agua se ha manifestado sobre todo en la obsesión por la recuperación total de los costes y las duras sanciones por impago de las facturas del consumo doméstico. El resultado ha sido una crisis de cortes de agua en

muchas partes del mundo, como lo explican algunos capítulos de este libro (centrados en casos tan diversos como Flint, Medellín y Ciudad del Cabo). Hoy en día son pocos los operadores públicos de agua que no han sufrido los impactos de las políticas de recuperación de costes en la provisión de los servicios públicos.

Sin embargo, la corporatización neoliberal no es lo mismo que la privatización, y los principios del libre mercado nunca se aplican plenamente a las empresas estatales o a los “monopolios naturales” como el agua y el saneamiento (Furlong et al. 2018). En este sentido, destacamos las posibles aperturas para un cambio progresista incluso en algunos de los operadores públicos de agua más corporatizados mencionados en este libro. La covid-19 contribuye a exponer las contradicciones e inequidades de los estrechos mandatos de recuperación de costos y las prácticas de cortes que a menudo les acompañan. Como tal, algunos de los ejemplos menos positivos de esta colección pueden resultar los más instructivos en cuanto a lo que se puede y debe hacerse para abordar la crisis de asequibilidad y para avanzar hacia un modelo público más sostenible y más democrático en un mundo post-covid.

LA CRISIS FINANCIERA

Sin embargo, la situación financiera inmediata de los operadores públicos de agua es muy grave. La mayoría de los operadores públicos de agua analizados en este libro se enfrentan a graves déficits financieros como resultado de la pandemia. Ello se suma a una situación fiscal sombría en una época de austeridad, que dificulta la ejecución de políticas públicas de agua progresistas a corto plazo y disminuye las opciones de cambio a largo plazo.

Este impacto financiero se ha notado en dos frentes. El primero ha sido una importante pérdida de ingresos. La menor demanda (sobre todo de la industria), combinada con la disminución de los pagos (debido a la creciente pobreza y a la pérdida de empleos), ha supuesto una drástica caída de los ingresos. Además, muchos

operadores públicos de agua han subvencionado el consumo y reconectado a los usuarios a la red en un esfuerzo por ayudar a combatir la propagación del virus (a veces como resultado de la legislación vigente, pero también debido a decisiones internas), agravando así las pérdidas financieras. El segundo factor ha sido el aumento de los costes, como los EPP, la organización de nuevas modalidades de trabajo, la escasez de suministros críticos, el aumento de los protocolos de limpieza, la ampliación de los servicios informáticos y la digitalización, la prestación de servicios de emergencia, las horas extraordinarias del personal, el desarrollo de nuevos sistemas de relación con los consumidores, entre otros.

El resultado ha sido una contracción de los flujos de caja diarios y de los presupuestos de capital a largo plazo. Todavía no hay cifras globales completas, pero los datos recogidos en junio de 2020 por la Red Internacional de Evaluación Comparativa de los Servicios de Agua y Saneamiento revelaron que los índices de recaudación habían caído un 40% en los servicios que supervisan, mientras que los costes también habían aumentado significativamente (World Bank 2020a). Otras cifras indican una disminución de los ingresos de hasta el 70% en las primeras semanas de la pandemia (World Bank 2020b). En Estados Unidos, las pérdidas financieras para las empresas de servicios públicos se estiman en 13.900 millones de dólares y los impactos económicos en 32.700 millones de dólares (Raftelis 2020). Esto ocurre en un país donde las necesidades de inversión en infraestructura en el sector del agua se estiman en más de un billón de dólares en los próximos 20 años (Tiemann 2017, 9). Los operadores de agua de países como Burkina Faso y Colombia se encuentran en situaciones igualmente difíciles, pero con un margen de maniobra fiscal y monetario mucho menor.

Aunque muchas empresas de agua han entrado en déficit para gestionar la crisis de la covid-19, no está nada claro que puedan conservar la financiación necesaria para ampliar y mejorar los servicios de agua cuando la pandemia haya terminado. Si la experiencia pasada de crisis sanitarias transmitidas por el agua sirve

de ejemplo, la financiación de emergencia se agotará rápidamente en muchos países y los operadores públicos de agua volverán a caer en un estado crónico de crisis financiera. Por mucho que nos guste pensar que esta pandemia en particular será la que finalmente despierte al mundo a la necesidad de una financiación adecuada para hacer realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de agua y saneamiento –con cifras globales para las metas 6.1 y 6.2 de los ODS por sí solas estimadas en 150.000 millones de dólares estadounidenses al año (World Bank 2017, 52)–, incluso los gobiernos y donantes mejor intencionados tendrán dificultades para encontrar el dinero, habida cuenta de todos los demás costes asociados a las secuelas de la covid-19.

Una de las respuestas a la crisis financiera en curso puede ser una corporatización reforzada. Ya hay pruebas de ello en algunos de los capítulos de este libro. En Colombia, por ejemplo, Empresas Públicas de Medellín (EPM) ha introducido medidas de emergencia para hacer que el agua sea más asequible para los pobres durante la pandemia, pero ha dejado muy claro que se trata de ceses temporales de la política de recuperación de costes y ha hecho hincapié en que no está ofreciendo agua “gratis”. En Uruguay, las reformas legislativas y de gestión introducidas durante la pandemia por la nueva coalición gobernante de orientación neoliberal han intensificado la tendencia a la corporatización de la empresa nacional de agua, OSE.

El Banco Mundial también ha aprovechado la pandemia para reforzar su visión mercantilizada de los servicios de agua, con la creación de un programa especializado en la financiación de los operadores de agua afectados por la covid-19. El programa está destinado principalmente a la gestión de la crisis a corto plazo, pero “podría convertirse en un servicio de financiación a medio plazo para el sector del agua, aplicando las lecciones adquiridas durante la pasada crisis financiera” (World Bank 2020b, 5). El objetivo es emplear “modelos de financiación combinada para ayudar a las empresas de servicios públicos solventes o casi solventes a

pasar de una financiación de donantes puramente concesional a una financiación de mercado más sostenible en el contexto de la pandemia” (World Bank 2020b, 1). También se señala que “probablemente será necesario considerar nuevos préstamos externos en el contexto de garantizar la estabilidad macroeconómica y fiscal”, y que estos préstamos requerirán “contratos de rendimiento” con indicadores clave de gestión “que evalúen si los costes de las empresas de servicios públicos están en niveles eficientes”, con el objetivo de “aumentar la eficiencia y cobrar tarifas que reflejen los costes” (World Bank 2020b, 2, 7, 8, 23). Es difícil imaginar una postura más clásicamente neoliberal.

También existe la clara posibilidad de que aumente la privatización en el sector del agua como resultado de la covid-19. Ya algunos organismos multilaterales de alto nivel están presionando para que haya más participación privada. ONU-Habitat y UNICEF (2020, 6), por ejemplo, quieren “promover asociaciones público-privadas con empresas multinacionales para apoyar el suministro de jabón y otros materiales de higiene a las poblaciones más vulnerables de los asentamientos informales”. Les gustaría

...involucrar y empoderar a los pequeños vendedores privados que prestan servicios de agua, saneamiento e higiene en los asentamientos informales para garantizar la continuidad del servicio y apoyar el suministro de equipos de protección personal cuando sea necesario para la prestación segura de los servicios... incluyendo subvenciones, materiales o cualquier otra forma de incentivo que impulse las operaciones de los pequeños vendedores privados en estas áreas (UN-Habitat y UNICEF 2020, 7).

Por su parte, el Banco Mundial (World Bank 2020b) está presionando para que las empresas privadas inviertan en los servicios de agua. Algunos gobiernos también parecen estar aprovechando la crisis como una oportunidad para la privatización, sobre todo en

lugares en los que ya había un impulso para hacerlo, como Brasil (Zislis 2020). En algunos casos, las presiones fiscales por sí solas están empujando a las autoridades a considerar la privatización, como en el caso de la ciudad de Filadelfia, en Estados Unidos (Möhler 2020). En otros casos, la covid-19 ha animado a algunos gobiernos a retractarse de su promesa de remunicipalizar el agua (véase el capítulo sobre Yakarta, en este volumen).

Las propias compañías privadas también parecen estar a la ofensiva, y algunas utilizan covid-19 como una oportunidad para las relaciones públicas. La empresa británica Thames Water, por ejemplo, ha querido publicitar su donación a un fondo fiduciario para apoyar a los clientes con dificultades económicas (Thames Water 2020). Del mismo modo, Suez (2020) ha anunciado que:

Como medida de solidaridad, el Consejero Delegado y los miembros del Comité Ejecutivo han decidido donar el 25% de sus salarios, durante el periodo de confinamiento, a la Fundación Suez, al Instituto Pasteur y a UNICEF para financiar la investigación y el apoyo al personal sanitario durante la crisis.

Las empresas privadas del sector del agua parecen ser optimistas en cuanto a las perspectivas futuras del mercado del agua y el saneamiento, y la covid-19 les sirve para demostrar el potencial de crecimiento y estabilidad del sector debido a su demanda inelástica. Como ya lo señaló Amit Horman, director general de Miya, una empresa de agua de capital privado que opera en Europa, África y el Caribe, en una entrevista con la revista *Smart Water* en mayo de 2020:

No prevemos un impacto significativo a largo plazo en el sector. Creemos que los servicios de agua se encuentran entre los sectores más resistentes a una epidemia y a cualquier crisis financiera que pueda surgir como consecuencia de ella. El

consumo de agua es rígido por naturaleza y creemos que el sector será aún más atractivo para los inversores después de la pandemia (Tempest 2020).

La covid-19 también parece estar contribuyendo a una oleada de fusiones y adquisiciones. Algunos analistas prevén una “completa reestructuración de la industria del agua” (Maceira 2020, 3), ejemplificada a través de una de las posibles adquisiciones más espectaculares del sector en los últimos 50 años: una oferta de agosto de 2020 de la multinacional francesa del agua Veolia por una importante participación en la empresa rival Suez, indicando esta última que se trataba del “primer paso de una adquisición planificada” (Keohane 2020). Irónicamente, pues, la covid-19 puede ofrecer a las empresas privadas de agua una nueva oportunidad, mientras los gobiernos se enfrentan a déficits crecientes y organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y algunas agencias de la ONU siguen promoviendo la participación del sector privado como solución clave para el suministro de agua y saneamiento.

¿Se trata de un “capitalismo del desastre” (Klein 2007, Hashvardhan 2020, Vilenica et al. 2020, Zizek 2020) en el sector del agua, en el que las empresas privadas y sus patrocinadores estatales presionan agresivamente para (re)normalizar las ideas neoliberales y aprovechar las oportunidades de acumulación tras una crisis? Ciertamente, hay indicios de ello, pero no es una conclusión inevitable, ya que los sindicatos, las organizaciones comunitarias, algunos gobiernos y ONG siguen luchando contra la privatización y, al mismo tiempo, presionando por formas más progresistas de provisión de servicios públicos de agua.

En última instancia, este libro pretende ofrecer “buenas noticias”, con indicios de que la covid-19 ha demostrado tanto la realidad como el potencial de los operadores públicos de agua para hacer frente a la pandemia de forma eficaz y justa a corto plazo, al tiempo que abre posibilidades para profundizar la democratización y la equidad en el futuro del sector.

RESQUICIOS DE ESPERANZA

Algunos de los estudios de caso presentados aquí son más positivos que otros, pero todos ilustran el potencial del sector del agua pública para ser más democrático, más responsable y más equitativo. Es posible que algunas de las lecciones aprendidas no se transfieran fácilmente de un lugar a otro, dadas las circunstancias únicas en las que se encuentran la mayoría de las empresas públicas de agua. Sin embargo, el propio acto de aprendizaje entre iguales e intercambio de conocimientos documentado en este libro es un ejemplo del potencial que tienen los operadores públicos de agua para avanzar en una forma más colectiva de suministro público en el futuro (véanse, en particular, los capítulos escritos por los representantes de Aqua Publica Europea y la Global Water Operators' Partnership Alliance).

El cuadro 1 ofrece un resumen de las “buenas prácticas” recogidas en estos estudios de caso. Ningún operador público de agua es capaz de exhibir todas ellas, y algunos lo hicieron mejor que otros. También hay casos en los que las prácticas positivas (como una moratoria en los cortes) se vieron anuladas por las negativas (como la incapacidad de suministro en las cantidades adecuadas), pero los estudios de caso proporcionan pruebas concretas no sólo de lo que es posible por parte de los operadores públicos, sino de lo que realmente está ocurriendo, a menudo en circunstancias extremadamente difíciles.

La mayoría de los operadores públicos que aparecen en este libro han hecho todo lo que han podido para mantener sus operaciones y ampliar los servicios de emergencia a zonas y hogares sin suministro regular. Muchos de los trabajadores de la primera línea y muchos directivos han trabajado largas horas, a menudo sin compensación adicional y con frecuencia poniendo en riesgo su propia salud (a pesar de los mejores esfuerzos de la mayoría de los operadores de agua para proporcionar EPP adecuados), y con muy

poco reconocimiento o agradecimiento por parte de los medios de comunicación o del público en general.

Algunos operadores de agua pudieron introducir nuevos procesos democráticos de toma de decisiones, así como sistemas de pago fáciles de usar y servicios más accesibles para los consumidores. Muchos desarrollaron campañas de educación pública en torno al lavado de manos eficaz, asegurando a los residentes la fiabilidad y seguridad de sus sistemas de agua y saneamiento, ayudando a aliviar la ansiedad. Y lo que es más importante, las empresas públicas de agua han sido capaces de desarrollar y aplicar estas acciones de emergencia con rapidez y eficiencia, a menudo rediseñando planes sobre la marcha y, en algunos casos, desarrollando protocolos de emergencia desde cero. Puede que no sea física cuántica en lo concerniente a la complejidad de las tecnologías implicadas, pero estas empresas públicas han navegado por un terreno enormemente complejo de dinámicas sociales, políticas y económicas en medio de una pandemia.

Los resultados positivos de los operadores públicos de agua durante la covid-19 también pueden contribuir a frenar las mencionadas amenazas de privatización. Incluso podrían contribuir a acelerar las demandas de remunicipalización o renacionalización. Antes de la pandemia ya existía una tendencia creciente a devolver los servicios de agua a la propiedad y la gestión públicas, con al menos 311 casos de remunicipalización de servicios de agua en los últimos 20 años en más de 40 países (Kishimoto et al. 2020).

Cientos de municipios más tomarán la decisión de renovar o no sus contratos con el sector privado en la próxima década, y algunas empresas privadas ya han decidido retirarse antes de tiempo, incluso cuando ello conlleva una multa (Umler y Gerlak 2019). Los buenos resultados de los operadores de agua recientemente remunicipalizados durante la covid-19 podrían ayudar a promover esta opción, como ilustran los casos de París y Terrassa incluidos en este libro.

Tabla 1.1
Ejemplos de medidas progresistas de las empresas públicas de agua

Objetivos	Acciones
Hacer asequibles los servicios de agua	<ul style="list-style-type: none"> • Aplazamientos de pago • Tarifas reducidas • Suministro gratuito • Destinar cuidadosamente las subvenciones a los más necesitados
Mantener a las personas conectadas a los servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Moratoria en los cortes • Rápidas reconexiones • Reparación rápida de averías o interrupciones • Garantizar servicios sin interrupciones
Puntos de acceso más cercanos o seguros	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación de grifos en el hogar o en patios • Instalación de grifos comunitarios • Suministro de emergencia con camiones cisterna
Servicios en línea nuevos o mejorados	<ul style="list-style-type: none"> • Opciones de pago sin contacto • Asistencia técnica a distancia para los consumidores
Servicios de emergencia para grupos vulnerables (por ejemplo refugiados o asentamientos informales)	<ul style="list-style-type: none"> • Instalaciones de lavado • Cisternas de agua • Fuentes de agua • Servicios de limpieza
Educación pública	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia y métodos de lavado de manos • Aliviar la ansiedad social asegurando que los servicios de agua son seguros, fiables y asequibles
Personal de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de EPP • Formación adicional • Opciones de trabajo a distancia • Ayuda para el cuidado de niños • Pruebas de detección del virus

Tabla 1.1

Ejemplos de medidas progresistas de las empresas públicas de agua

Compromiso del personal	<ul style="list-style-type: none"> • Los trabajadores de primera línea asumen riesgos a su salud • Gestores que trabajan en el desarrollo de nuevos sistemas • Horas extras no remuneradas
Ampliar o desarrollar procesos democráticos	<ul style="list-style-type: none"> • Escuchar las diferentes voces (comunidades, trabajadores) • Aumentar la transparencia en la toma de decisiones • Mejorar la rendición de cuentas respecto de las decisiones tomadas
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de nuevos sistemas de trabajo y herramientas informáticas
Redes y solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambios de conocimientos entre pares sin ánimo de lucro (dentro del mismo sector, entre sectores, nacionales, internacionales)

Las experiencias negativas de privatización durante la covid-19 podrían acelerar aún más las demandas de remunicipalización. De hecho, las oleadas iniciales de municipalización del agua a finales del siglo XIX y principios del XX fueron en gran medida el resultado de epidemias sanitarias causadas por la deficiente prestación de servicios de agua privados. Los reformistas sanitarios de la Inglaterra victoriana, por ejemplo, utilizaron los brotes de cólera para exponer las graves deficiencias de un enfoque *laissez faire* del problema, que había permitido a nueve empresas de la ciudad de Londres repartirse el suministro de agua entre ellas, armando “un monopolio de nueve cabezas” sin coordinación central (Leopold y McDonald 2012). Nada menos que John Stuart Mill hizo suya la causa, criticando las ineficiencias bizantinas del suministro privado balcanizado mucho antes del establecimiento de un proveedor monopolista a gran escala. En 1851 consideraba obvio que se obtendría un gran ahorro de mano de obra “si Londres fuera abastecido

por una sola compañía de gas o de agua en lugar de la pluralidad existente... Si hubiera un solo establecimiento, podría cobrar menos, sin dejar de obtener la tasa de beneficio que ahora se obtiene” (Mill 1872, 88-89). Era un error, argumentaba, creer que la competencia entre empresas de servicios públicos mantenía realmente los precios bajos. Algo similar ocurrió en la ciudad de Nueva York, que “se hizo cargo de los servicios de agua potable de la Manhattan Company, predecesora de JPMorgan Chase, después de que un brote de cólera matara a 3.500 personas y un incendio devastador causara grandes daños materiales” (FFW 2012, 12-13).

Tampoco es sólo la privatización del agua lo que se cuestiona durante la covid-19. Como deja claro el artículo de opinión de los relatores especiales de la ONU, la privatización es la causa de un amplio abanico de problemas asociados a la pandemia, afectando servicios que van desde la vivienda hasta la atención sanitaria y la educación (Farha et al. 2020). Su argumento central es que es extremadamente difícil (si no imposible) gestionar una crisis de salud pública integral con una red de servicios gestionada con fines de lucro y fragmentada. Esta toma de conciencia, combinada con un creciente reconocimiento de los impactos altamente racializados y de género de la covid-19 (véase el capítulo de Spronk en este libro), puede ayudar a fortalecer los vínculos entre el movimiento antiprivatización y las preocupaciones sociales más amplias en torno a la equidad y la discriminación en el acceso a servicios esenciales, ayudando a construir un conjunto más sólido de demandas en torno a un mundo futuro con mayor protagonismo del sector público.

Para esta reconstrucción de los servicios públicos será fundamental integrar formas más democráticas de financiación pública. En este sentido, podemos mencionar brevemente el potencial de los bancos públicos, en particular, para ayudar a financiar los servicios de agua y saneamiento. Hay más de 900 bancos públicos en todo el mundo (excluyendo a los bancos centrales y multilaterales), que colectivamente poseen más de 48 billones de dólares en

activos y representan alrededor del 17% de los recursos bancarios mundiales (McDonald et al. 2020a). Algunos –como el Nederlandse Waterschapsbank (NWB) holandés y el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) alemán– llevan décadas concediendo préstamos a los operadores públicos de agua a bajos tipos de interés y proporcionando asesoramiento experto al sector público. Otros son relativamente nuevos, pero el potencial para ampliar estas relaciones y crear confianza y conocimientos intersectoriales es considerable. La covid-19 puede contribuir a crear más conciencia y oportunidades para esas formas nuevas e innovadoras de asociación público-pública [para más información sobre este tema, véase el volumen complementario de este libro, *Los bancos públicos y la covid-19* (McDonald et al. 2020b)].

LA ESTRUCTURA DEL LIBRO

Como ya se ha señalado, se trata de una muestra selectiva de lo que esperábamos que fuera un conjunto relativamente positivo de estudios de casos de empresas públicas de agua en respuesta a la covid-19. Al final, no ha sido ni tan sistemático ni tan optimista como esperábamos, pero sí ofrece una foto bastante impresionante de un momento extraordinario. Con aportes de académicos, activistas, expertos técnicos, sindicalistas, miembros de ONG y de organizaciones comunitarias vinculados a proveedores de servicios de agua de más de 20 países, este libro ofrece una perspectiva global de un fenómeno mundial.

Cuando inicialmente nos pusimos en contacto con los posibles colaboradores, en abril de 2020, poco después de que la Organización Mundial de la Salud declarara una pandemia en marzo, no estaba claro quién podría participar ni qué tipo de información podrían recopilar. Proporcionamos a los autores una lista estandarizada de preguntas para que las aplicaran a su realidad local, así como orientaciones para sistematizar y analizar las medidas adoptadas para garantizar el acceso a los servicios de agua potable

y saneamiento, la salud y la seguridad de las y los trabajadores, el papel que desempeñan los sindicatos en la toma de decisiones, las comunicaciones y el compromiso de la comunidad, la colaboración con otros servicios públicos en su jurisdicción, la colaboración con operadores públicos de agua en otras jurisdicciones, el acceso a la financiación para medidas de emergencia, los niveles de preparación para la crisis y el impacto de la covid-19 en la planificación a largo plazo, entre otras preguntas orientadoras. Sin embargo, la naturaleza constantemente cambiante de la crisis, combinada con contextos personales y geográficos muy diferentes, dificultó alcanzar el tipo de coherencia que pretendíamos en un principio.

Pero quizás sea la naturaleza ecléctica de este libro su mayor fuerza, ya que ilustra tanto la universalidad de las experiencias de los servicios de agua como sus diversas realidades. También son diferentes los estilos de redacción. Algunos capítulos son extensos y teóricos, mientras que otros son breves y prácticos. Sin embargo, en conjunto, ofrecen una serie de ideas que deben ser probadas en su totalidad para apreciar su sabor general. En este sentido, animamos a los lectores a revisar una amplia muestra de capítulos, de diferentes lugares y perspectivas, y hemos colocado intencionadamente los ensayos en orden aleatorio para promover esto.

También se trata de un proyecto de “respuesta rápida”, lo que significa que los autores y los editores, al igual que el equipo de traducción y diseño gráfico, trabajaron con plazos muy ajustados para publicar los resultados. Por lo tanto, pedimos a nuestros diligentes lectores que nos perdonen cualquier pequeño error de formato, de citación o tipográfico.

REFERENCIAS

Ahlers, R., Cleaver, F., Rusca, M., y Schwartz, K. 2014. Informal space in the urban waterscape: Disaggregation and co-production of water services. *Water Alternatives* 7(1): 1-14.

Aly, M. H., Rahman, S. S., Ahmed, W. A., Alghamedi, M. H., Al Shehri, A.

- A., Alkalkami, A. M., y Hassan, M. H. 2020. Indicators of critical illness and predictors of mortality in covid-19 patients. *Infection and Drug Resistance* 13: 1995.
- Arup. 2015. *inDepth Water Yearbook: Your Guide to Global Water Industry Data: 2014-15*. Arup. <https://bit.ly/31YHY8e> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Bakker, K. 2010. *Privatizing water: governance failure and the world's urban water crisis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bel, G., Fageda, X., y Warner, M. E. 2010. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management* 29(3): 553-577.
- Brauer, M., Zhao, J. T., Bennitt, F. B. y Stanaway, J. D. 2020. Global access to handwashing: implications for covid-19 control in low-income countries. *Environmental Health Perspectives* 128(5). doi:10.1289/EHP7200.
- Castro, J. E. 2008. Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries. *Progress in Development Studies* 8(1): 63-83.
- Farha, L., Bohoslavsky, J.P., Boly Barry,K., Heller, L., De Schutter, O., y Sepúlveda Carmona, M. 2020. Covid-19 has exposed the catastrophic impact of privatising vital services. *The Guardian*. 19 de octubre. <https://bit.ly/2Gb2YAO> (consultado el 19 de octubre de 2020).
- Farkas, K., Hillary, L. S., Malham, S. K., McDonald, J. E., y Jones, D. L. 2020. Wastewater and public health: the potential of wastewater surveillance for monitoring covid-19. *Current Opinion in Environmental Science & Health*.
- FFW [Food and Water Watch]. 2012. *Municipalization Guide: How U.S. Communities Can Secure Local Public Control of Privately Owned Water and Sewer Systems*. Washington, DC. <https://bit.ly/3oGo4Zo> (consultado el 10 de julio de 2020).
- Furlong, K., Guerrero, T. A., Arias, J., y Sanchez, C. P. 2018. Rethinking water corporatisation: A 'negotiation space' for public and private interests, Colombia (1910-2000). *Water Alternatives* 11(1): 187.
- Gilbert, J. 2013. What Kind of Thing is 'Neoliberalism'? *New formations: a*

- journal of culture/theory/politics* 80(80): 7-22.
- Hall, D. 2015. *Why public-private partnerships don't work: The many advantages of the public alternative*. Public Services International Research Unit. Ferney-Voltaire: Public Services International (PSI).
- Hall, D., Lobina, E., and Motte, R. D. L. 2005. Public resistance to privatisation in water and energy. *Development in Practice* 15(3-4): 286-301.
- Harshvardhan. 2020. Covid-19 and Disaster Capitalism in India. Jamhooor. 22 de agosto. <https://bit.ly/3e9hbuN> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Howard, G., Bartram, J., Brocklehurst, C., Colford Jr, J. M., Costa, F., Cunniffe, D., y Hruday, S. 2020. Covid-19: urgent actions, critical reflections and future relevance of 'WaSH': lessons for the current and future pandemics. *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development* 10(3): 379-396.
- Jiwani, S. S. y Antiporta, D. A. 2020. Inequalities in access to water and soap matter for the Covid-19 response in sub-Saharan Africa. *International Journal for Equity in Health* 19: 1-3.
- Keohane, D. 2020. Engie 'welcomes' improved Veolia offer for Suez stake. *Financial Times*. 30 de setiembre. <https://on.ft.com/34FAUin> (consultado el 13 de octubre de 2020).
- Kishimoto, K., Steinfort, L., y Petitjean, O. 2020. *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Klein, N. 2007. *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Nueva York: Macmillan.
- Llano-Arias, V. 2015. Community Knowledge Sharing and Co-Production of Water Services: Two Cases of Community Aqueduct Associations in Colombia. *Water Alternatives* 8(2).
- Maceira, A. 2020. Towards a reconfiguration of the Water Industry. *Smart: The Disruptive Water Magazine*. Setiembre.
- McDonald, D. A. (Ed.). 2014. *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. Londres: Zed Books.
- McDonald, D. A., Marois, T., y Spronk, S. 2020a. Public Banks + Public Water = SDG 6?. *Water Alternatives*, 14(1), 1-18.

- McDonald, D.A., Marois T., y Barrowclough, D. (Eds.). 2020b. *Public Banks and Covid-19: Combatting the Pandemic With Public Finance*. Bruselas, Kington y Ginebra: Municipal Services Project, UNCTAD y Eurodad.
- Meehan, K., Jepson, W., y Harris, L.M. 2020. Exposing the myths of household water insecurity in the global north: A critical review. *WIREs Water*. <https://doi.org/10.1002/wat2.1486>
- Mill, J.S. 1872. *The Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*. Boston: Lee and Shepard.
- Mohler, J. 2020. A Philly suburb wants to sell its water, offering a glimpse of post-Covid America. *In the Public Interest*, June 28. <https://bit.ly/31WV8T8> (consultado el 15 de julio de 2020).
- Morley, J. E. y Vellas, B. 2020. Covid-19 and Older Adult. *J Nutr Health Aging* 24(4): 364-365.
- Raftelis. 2020. *The Financial Impact of the covid-19 Crisis on U.S. Drinking Water Utilities*. Report prepared for the American Water Works Association and the Association of Metropolitan Water Agencies. <https://bit.ly/2TH-uPeY> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Roy, A. 2020. The pandemic is a portal. *Financial Times*. 3 de abril. <https://on.ft.com/3jrNt5a> (consultado el 15 de mayo de 2020).
- Schmidt, C. W. 2020. Lack of Handwashing Access: A Widespread Deficiency in the Age of Covid-19. *Environmental Health Perspectives* 128(6), 064002.
- Sickbert-Bennett, E. E., Weber, D. J., Gergen-Teague, M. F., Sobsey, M. D., Samsa, G. P. y Rutala, W. A. 2005. Comparative efficacy of hand hygiene agents in the reduction of bacteria and viruses. *American Journal of Infection Control* 33(2): 67-77.
- Smith, M. L., Gandolfi, S., Coshall, P. M., and Rahman, P. K. 2020. Biosurfactants: a Covid-19 perspective. *Frontiers in Microbiology* 11.
- Suez. 2020. Covid-19: SUEZ puts in place a solidarity plan. <https://bit.ly/2Jin-Mrj> (consultado el 19 de mayo de 2020).
- Swain, M., McKinney, E., y Susskind, L. 2020. Water shutoffs in older American cities: causes, extent, and remedies. *Journal of Planning Education and Research*, 0739456X20904431.
- Tan, J. 2012. The pitfalls of water privatization: failure and reform in Malay-

- sia. *World Development* 40(12): 2552-2563.
- Tempest, O. 2020. The water sector's response to Covid-19. *Smart Water Magazine*. 14 de mayo. <https://bit.ly/2TDFnvQ> (consultado el 15 de julio de 2020).
- Teodoro, M.P. 2019. Water and sewer affordability in the United States. *AWWA Water Science* 1(2): e1129.
- Thames Water. 2020. Thames Water donates £1 million to help customers during coronavirus, *Smart Water Magazine*. 5 de mayo. <https://bit.ly/3mGGDdV> (consultado el 15 de julio de 2020).
- Tiemann, M. 2017. Drinking Water State Revolving Fund (DWSRF): Program overview and issues. Congressional Research Service Report, 7-5700. 3 de mayo. <https://bit.ly/3oIGEQs> (consultado el 12 de enero de 2019).
- UN-Habitat y UNICEF. 2020. Interim technical note on water, sanitation and hygiene for Covid-19 response in slums and informal urban settlements – May 2020. <https://bit.ly/2Gb82oO> (consultado el 19 de octubre de 2020).
- UNICEF y WHO 2018. *Drinking Water, Sanitation and Hygiene in Schools: Global Baseline Report 2018*. Nueva York: United Nations.
- UNICEF y WHO. 2019. *Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2000–2017. Special Focus on Inequalities*. Nueva York: United Nations.
- Vilenica, A., McElroy, E., Ferreri, M., Fernández Arrigoitia, M., García-Lamarca, M., y Lancione, M. 2020. covid-19 and housing struggles: the (re)makings of austerity, disaster capitalism, and the no return to normal. *Radical Housing Journal* 2(1): 9-28.
- World Bank. 2017. *Reducing inequalities in water supply, sanitation, and hygiene in the era of the sustainable development goals: Synthesis report of the WASH poverty diagnostic initiative*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 2020a. Supporting Water Utilities During covid-19. 30 de junio. <https://bit.ly/2TDhg0f> (consultado el 20 de agosto de 2020).
- World Bank. 2020b. *Considerations for Financial Facilities to Support Water Utilities in the covid-19 Crisis*. Washington, DC: The World Bank.
- WWC (World Water Council) y OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2015. *Water: Fit to Finance? Catalyzing Nation-*

- al Growth Through Investment in Water Security*. París: WWC y OECD.
- Zislis, E. 2020. Privatization of Rio Water Utility Raises Concerns About Access for Favelas. *The Rio Times*. 28 de setiembre. <https://bit.ly/3mAfY2y> (consultado el 10 de octubre de 2020).
- Zizek, S. 2020. *PANDEMIC!: Covid-19 Shakes the World*. Nueva York: John Wiley & Sons.

