

El objetivo de desarrollo sostenible número 6: ¿hoja de ruta o aspiración inalcanzable?

Autor:
Adrián Pedrozo Acuña
Fecha de publicación:
14 de febrero de 2021



El agua es un servicio y un derecho al mismo tiempo.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es considerada por muchos países como una hoja de ruta global, incluyente y ambiciosa.

Sin embargo, conviene preguntarnos si estas aspiraciones mundiales, en particular la relativa al objetivo de desarrollo sostenible número 6 (ODS6), tiene un impacto real en el cambio progresivo de dirección que se requiere en el sector hídrico o no.

En el papel, las metas definidas por el ODS6 –lograr para 2030 el acceso al agua y a los servicios de saneamiento para todos–son mucho más ambiciosas que las que se definieron en la predecesora meta de desarrollo del milenio número 7 (MDM7), cuyo propósito era reducir a la mitad la población sin acceso al agua y al saneamiento básico para el año 2015. Con los ODS, el acceso universal al agua y al saneamiento se ha vuelto una meta en sí misma. En esta actualización, algunas de las críticas contra la MDM7 fueron incluidas a través de indicadores sobre el agua: calidad, disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad. De hecho, la ONU reconoció que es necesario un cambio transformativo para alcanzar las metas fijadas en la Agenda 2030. Además, reconoce la necesidad de cambios estructurales en la economía global, y hace un llamado a establecer nuevos modelos de desarrollo (Naciones Unidas, 2013).



A pesar de ello, el ODS6, con sus ambiciosas metas, permanece completamente mudo respecto a las estrategias o rutas que se deben seguir para alcanzarlas y hacerlas realidad. En otras palabras, el ODS6 define metas (lo que se debe alcanzar) e indicadores (lo que se debe monitorear), pero no menciona la manera en que debe darse la transformación del sector hídrico para hacer de este objetivo una realidad; es decir, para que exista un acceso sostenible y universal al agua y al saneamiento.

Esta falta de atención al cómo oculta algunos de los grandes retos que han restringido la capacidad de los organismos operadores de agua para alcanzar la cobertura universal del servicio. Uno de ellos es el contradictorio mandato de administrar sus propias finanzas (p. ej. recuperar de los usuarios todos los costos del servicio de abasto), mientras que a la par se les pide asegurar la provisión universal de este servicio básico. Por un lado, estos organismos se ven obligados a operar bajo la lógica de los principios comerciales, que incluyen la recuperación del costo de inversión, pero por otro, estos mismos organismos constituyen el principal instrumento de los gobiernos nacionales, bajo una visión de ciudades, para alcanzar la cobertura universal estipulada en el ODS6 (esto, sin considerar las desigualdades económicas y sociales que existen entre ciudades y zonas rurales). Este doble mandato ha sido referido en la literatura como la esquizofrenia de los organismos operadores de servicios de agua potable.

Esta tensión es particularmente evidente cuando se habla del financiamiento para la ampliación de la cobertura del servicio. Alcanzar el ODS6 bajo una lógica única de organismos operadores es altamente costosa. El Banco Mundial (2017) estimó que se requieren 150 mil millones de dólares al año para este propósito. Cómo se puede financiar esto y quién debe hacerlo es un debate que se encuentra abierto. Existe una tendencia en todo el mundo a incluir a la iniciativa privada, pero el sector hídrico es reconocido como uno de alto riesgo para los inversionistas, con retornos de inversión limitados y lentos; es decir, es poco atractivo. Más aun, la contribución a través de préstamos de las agencias de desarrollo sigue siendo pequeña. Además de la dificultad para encontrar fondos para inversiones futuras dedicadas a la infraestructura hidráulica, muchos organismos operadores también batallan para pagar las deudas contraídas en el pasado. Furlong (2020) sugiere que estas deudas de los sistemas y empresas forman una gran parte de su costo operativo.

Una de las grandes contradicciones deriva de que el agua es un servicio y un derecho al mismo tiempo. Inherentemente, la visión de los organismos operadores es desde una lógica empresarial, y desde el gobierno debería ser desde una lógica de bienestar social. Evidentemente, la concesión del servicio tiene como premisa fundamental la ganancia económica. Bajo esta lógica, una empresa permanece abierta mientras no pierda dinero y, a pesar de que existe una narrativa de falta de recursos por parte de los organismos operadores, quizá valga la pena preguntarnos por qué siguen en el negocio. Además, existen situaciones menos visibles, pero presentes, que ejercen presión sobre el agua, y que es necesario incorporar; por ejemplo, el agua de uso público en ciudades que es utilizada por empresas como hoteles, plazas comerciales y fábricas para generar ganancias.

La receta política de la comercialización del agua y sus servicios es evidente: las empresas de agua potable y saneamiento están obligadas a buscar la eficiencia para reducir costos y a aumentar tarifas para cubrir costos restantes. Por lo general, los subsidios se limitan a la transición de la empresa para que funcione como una empresa pública comercial. Sin embargo, es necesario reconocer que la práctica de la comercialización es mucho más compleja. La mayoría de las empresas de agua no tienen control sobre sus tarifas, las cuales se establecen externamente. El argumento que se esgrime de manera general en el sector es que las tarifas a menudo no reflejan los costos reales de operación del organismo



operador. Sin control sobre los ingresos, la única manera de recuperar dinero es a través de la reducción de los mismos costos de operación.

En este sentido, los administradores de servicios de agua están obligados a abordar pragmáticamente los objetivos en conflicto, y optan por soluciones muy poco óptimas. Por ejemplo, buscan ganancias de eficiencia mucho más allá de lo deseable, reduciendo o renunciando al mantenimiento y reduciendo los procesos de tratamiento. Ambas medidas conducen inevitablemente al deterioro de los activos y al descenso en los niveles de servicio.

Una segunda consecuencia que resulta de esta presión es que los organismos operadores de agua basan la decisión de extender sus servicios en la capacidad de pago de aquellas áreas sin servicio (consumidores potenciales). Esto deja a las zonas periurbanas y rurales en una categoría de alto riesgo comercial (no hay capacidad de pago), por lo que frecuentemente son excluidas de los planes de extensión y cobertura. Adicionalmente, esto redundante en que todos los costos incurridos por el organismo operador son transferidos a los consumidores, esto incluye las deudas contraídas en el pasado, lo que infla los costos por encima de los costos reales de operación.

El dar preferencia de servicio a las zonas de altos ingresos o con capacidad de pago ha redundado en una clara desigualdad y diferenciación entre servicios y costos. Así lo concluyen diversas investigaciones internacionales, que sugieren que los usuarios de bajos ingresos pagan más por los servicios de agua y esta es de peor calidad (Hadzovich et al., 2019; Rusca y Schwartz, 2018; Schwartz et al., 2017). Por otro lado, el modelo de empresas intermediarias para dar servicio a estos grupos vulnerables ha demostrado que la visión tecnocrática enfocada en recuperar costos de inversión lo más rápido posible redundante en tarifas altas para estos consumidores en condiciones de alta vulnerabilidad, lo que incrementa la desigualdad económica. De hecho, las operaciones de estos intermediarios no están reguladas, dejando abierta la posibilidad de abuso de poder de mercado y de explotación de consumidores. Esto es especialmente preocupante, ya que las áreas pobladas por personas en condiciones de vulnerabilidad y pobreza representan el grueso poblacional que debemos atender para cumplir con el ODS6.

El enfoque tecnocrático que imperó en el mundo empujó a los gobiernos a transferir responsabilidades financieras para garantizar la prestación del servicio universal a las empresas de agua. Esta transferencia del servicio indica efectivamente un retiro del gobierno de su obligación de garantizar la prestación del servicio universal. Es urgente reconocer que, en estas circunstancias, la aspiración global de acceso universal al agua no se cumplirá.

Alcanzar este objetivo requiere, en primer lugar, reconocer que los gobiernos que se han comprometido con los ODS son, en última instancia, responsables de su implementación. A los proveedores de agua se les puede delegar o concesionar el servicio, pero los estados deben desarrollar políticas hídricas para resolver los conflictos creados por estos objetivos contradictorios (ganancia financiera vs. acceso universal).

Esto incluye recuperar la rectoría del Estado sobre un elemento tan importante como el agua, de tal suerte que los esfuerzos de los gobiernos no solo se circunscriban a garantizar recursos adicionales, sino también a regular y renovar el marco jurídico e institucional para la provisión de servicios de agua potable en áreas de bajos ingresos (p. ej. reconociendo los sistemas comunitarios) para lograr el bienestar social. La comercialización por sí sola no ha podido cumplir el ODS6 y, como hemos visto en esta reflexión, es poco probable que en el futuro pueda hacerlo.



Referencias

- Furlong, K. (2020) 'Trickle-down debt: Infrastructure, development, and financialization, Medellín 1960–2013', *Transactions of the Institute of British Geographers*, 45(2): 406-419.
- Hadzovich, L., Alda-Vidal, C., Rusca, M. and Schwartz, K. (2019) "Everyday practices and the production of uneven waterscapes: water pricing regimes in Lilongwe, Malawi", *Environment and Planning C*.
doi.org/10.1177/2399654419856021
- McDonald, D.A., Marois, T. and Spronk, S. (2021) 'Public banks + public water = SDG 6?', *Water Alternatives*, 14(1): 1-18.
- Rusca, M. and Schwartz, K. (2018) 'The paradox of cost recovery in heterogeneous municipal water supply systems: Ensuring inclusiveness or exacerbating inequalities?', *Habitat International*, 73: 101-108.
- Rusca, M., Boakye-Ansah, A., Loftus, A., Ferrero, G. and van der Zaag, P. (2017) 'An interdisciplinary political ecology of drinking water quality. Exploring socio-ecological inequalities in Lilongwe's water supply network', *Geoforum*, 84: 138-146.
- Rusca, M., Schwartz, K., Hadzovic, L. and Ahlers, R. (2015) 'Adapting Generic Models through Bricolage: Elite Capture of Water User Associations in Peri-urban Lilongwe', *European Journal for Development Research*, 27(5): 777-792.
- Schwartz, K., Tutusaus, M., and Savelli, E. (2017) 'Water for the Urban Poor: Balancing financial and social objectives through service differentiation for low-income areas in the Kenyan water services sector', *Utilities Policy*, 48: 22-31.
- United Nations, UN (2013). A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development. The report of the high-level panel of eminent persons on the post-2015 development agenda. United Nations, New York.
- "Providing clean water to millions of people" by DFID - UK Department for International Development is licensed under CC BY 2.0
-