

La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina

El análisis del proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina revela que éste fue producto de decisiones orientadas por la ideología neoliberal y no el resultado de la búsqueda de una solución efectiva a la crisis del sector. Esta estrategia, además, ha ignorado la evidencia histórica que demuestra que la universalización de estos servicios en Europa y Estados Unidos fue consecuencia de una acción decisiva del Estado. Pero aunque el enfoque privatizador ha fracasado, las transformaciones institucionales y políticas que se pusieron en marcha continuarán afectando la capacidad de los gobiernos de la región para superar la crisis de estos servicios esenciales.

José Esteban Castro

«Siempre la mayor parte de las inversiones en materia de agua debe ser del sector público», declaró a La Jornada Katherine Sierra, vicepresidenta de Infraestructura y Desarrollo del Banco Mundial, quien encabeza la delegación del organismo en el cuarto Foro Mundial [del Agua] que se inició ayer [en la Ciudad de México]. (...) Katherine Sierra indicó que el BM «ha tenido una evolución muy interesante» en la forma en que plantea el tema de las inversiones en el sector. «En los años 90, debido a la cantidad muy fuerte de recursos que se necesitan, creímos que el sector privado podía hacer inversiones importantes que podrían salvar al sector del agua. Pero no había mucha inversión del sector privado; 90% de los recursos siguen siendo del sector público, aun en las épocas más fuertes de participación privada.»

La Jornada, Ciudad de México, 17/3/2006

José Esteban Castro: licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires), Maestro en Ciencias Sociales (Flacso-México) y doctor en Ciencias Políticas (Oxford). Actualmente se desempeña como profesor titular (*senior lecturer*) de Sociología en la Universidad de Newcastle, Reino Unido.

Palabras clave: privatización, agua y saneamiento, bienes públicos, Estado, América Latina.

Introducción

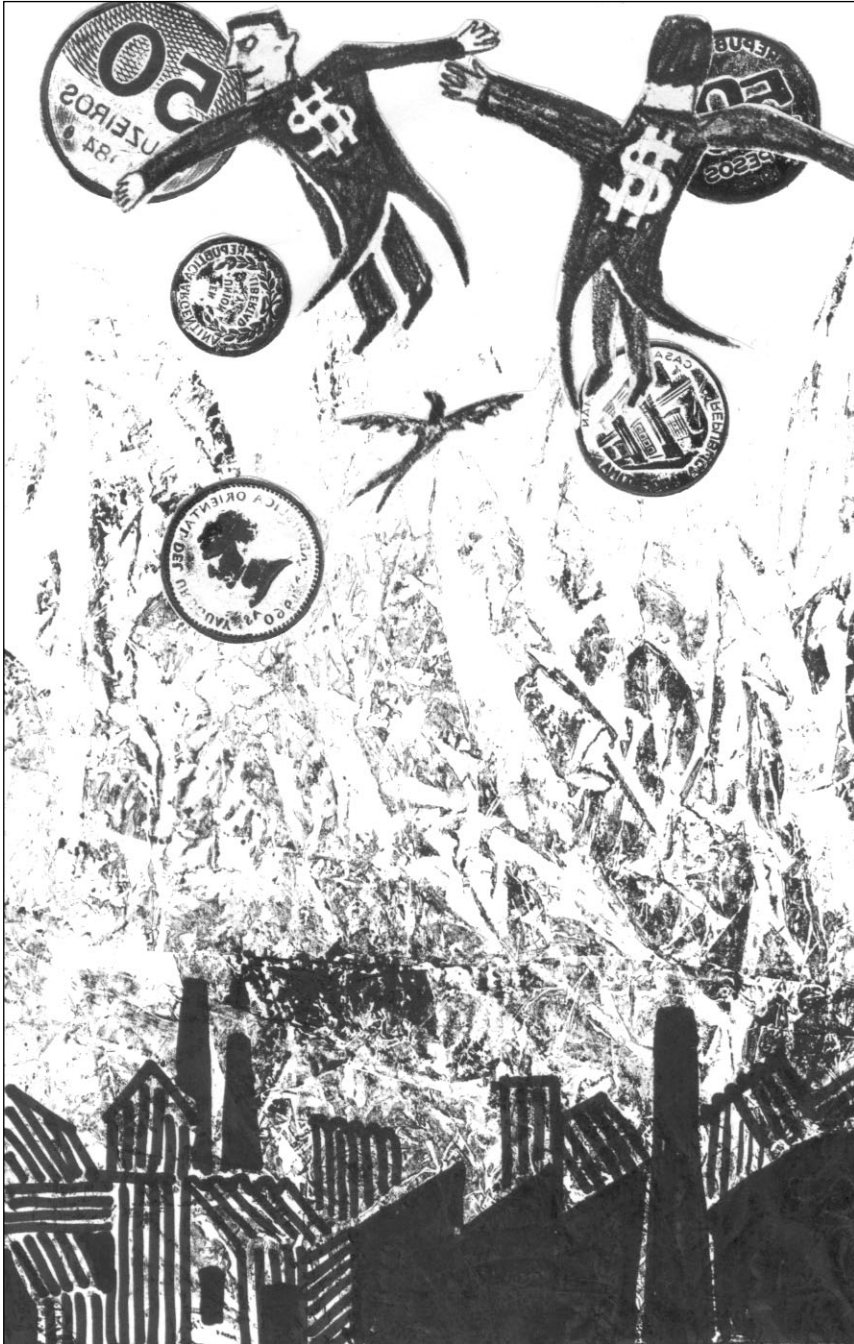
Los argumentos presentados en este artículo se basan en los resultados de una serie de trabajos de investigación recientes, en particular el Proyecto Prinwass (Castro 2004a), que examinó en perspectiva comparada una serie de casos de privatización¹ de servicios de agua y saneamiento en África, América Latina y Europa, incluyendo ejemplos de Argentina, Bolivia, Brasil y México². El artículo está estructurado sobre la base de cuatro proposiciones elaboradas a partir de los resultados de esta investigación.

Proposición Nº 1. Las políticas de privatización implementadas desde la década de 1990 para reorganizar los servicios de agua y saneamiento en América Latina han tenido poca relación con los problemas específicos que presentaban dichos servicios. Frecuentemente, se presentó la privatización como la solución a la crisis de este sector, caracterizada, entre otros problemas, por la falta de cobertura de amplios sectores de la población, la calidad inadecuada de la prestación, la corrupción y la falta de inversión pública en la expansión y renovación de la infraestructura. Sin embargo, nuestro argumento es que la razón principal para la implementación de esas medidas no fue la búsqueda de soluciones a estos problemas, sino la aceptación acrítica de una política fundada en los principios y argumentos característicos de la ideología privatización, que resurgió durante la década de 1980 e influyó en el diseño y la implementación de políticas públicas en forma global, incluidas aquellas relacionadas con los servicios de agua y saneamiento. Desde nuestra perspectiva, la crisis real de los servicios fue utilizada –y, en algunos casos, hasta provocada– para promover las privatizaciones.

Proposición Nº 2. Los argumentos utilizados para promover estas políticas ignoraron la evidencia histórica sobre la interrelación entre el sector público y el privado en la organización de los servicios de agua y saneamiento. En particular, se ha desconocido que, en los países desarrollados, la universalización

1. Utilizaremos el concepto de «privatización» en forma genérica para denominar ciertas formas de participación privada que caracterizaron a las políticas impulsadas por los organismos financieros internacionales y los gobiernos de los países desarrollados desde la década de 1980. En términos más rigurosos, la palabra «privatización» se utiliza para referirse a una de las formas que asume la participación privada: la transferencia completa de la propiedad y la gestión de empresas públicas al sector privado (en inglés, *full divestiture*). A los fines de este artículo, utilizaremos el término en forma genérica. Asimismo, utilizaremos en forma intercambiable las expresiones «privatización», «política privatista» y «política neoliberal».

2. El Proyecto Prinwass empleó una metodología combinada (métodos cuantitativos y cualitativos) para el análisis comparativo de los casos en seis dimensiones analíticas: económico-financiera, ambiental, político-institucional, sociopolítica y cultural, tecnoinfraestructural y sociodemográfica.



del acceso a estos servicios esenciales requirió la desprivatización de las empresas y la creación de compañías públicas. Los argumentos en favor de la privatización han reemplazado estas lecciones históricas con prescripciones derivadas del marco ideológico neoliberal que carecen de fundamento empírico.

Proposición Nº 3. Las políticas de privatización implementadas para reorganizar los servicios de agua y saneamiento en América Latina han fracasado en el logro de sus objetivos explícitos, entre los cuales se destacaban la atracción de capitales privados para financiar la expansión y la renovación de la infraestructura, la extensión de los servicios a la población no atendida, el incremento de la eficiencia en la gestión, el alivio de la responsabilidad financiera del sector público y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Proposición Nº 4. Aunque la privatización de los servicios de agua y saneamiento ha fracasado en sus objetivos, su implementación puso en marcha una serie de procesos cuya fuerza inercial continuará ejerciendo influencia en la organización y gestión de estos servicios por un largo tiempo. Así, las reformas privatizadoras no solo han dejado irresueltos la mayor parte de los problemas preexistentes, y con frecuencia los han agudizado, sino que además han generado nuevos obstáculos para la gestión sustentable y democrática de tales servicios.

Ideología privatizadora y políticas públicas

Las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina han sido presentadas como una solución técnica, desprovista de contenido político, para los problemas crónicos que caracterizan a este sector. Por ejemplo, Terence Lee y Andrei Jouravlev (1997), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), afirman que existe amplio apoyo a la idea de que la transferencia de estas empresas públicas a manos de «monopolios de propiedad y administración privada podría incrementar la eficiencia económica». Ellos enumeran una lista de las ventajas de esta medida: la reducción de la «interferencia política», la restauración de los «incentivos para minimizar los costos», la cancelación de la «captura regulatoria» que ocurre cuando el Estado es a la vez prestador y regulador, una «administración financiera más efectiva», y una mayor capacidad de planeamiento a largo plazo que supuestamente no existe en las empresas públicas.

Hay, por supuesto, más ejemplos. Desde fines de la década de 1980, la promoción de las políticas de privatización constituyó una actividad floreciente en el ámbito global, y particularmente en América Latina, lo cual ha quedado reflejado en la literatura especializada. Ahora bien, pese al esfuerzo de estos autores por presentar las privatizaciones como un instrumento técnico neutral, lo cierto es que no han logrado ocultar el carácter esencialmente político e ideológico del modelo. El análisis de sus principales argumentos permite destilar lo que podemos denominar los «principios clave» de la política neoliberal para la gestión del agua³:

Desde fines de la década de 1980, la promoción de las políticas de privatización constituyó una actividad floreciente en el ámbito global, y particularmente en América Latina, lo cual ha quedado reflejado en la literatura especializada

- Los recursos hídricos deben ser asignados a través del mercado, para lo cual deben crearse derechos privados de agua, libremente comercializables, que reemplacen los derechos colectivos o públicos preexistentes.
- Los servicios de agua deben ser considerados un bien económico, es decir, un bien privado que debe ser adquirido en el mercado. Por definición, una vez que adquieren ese estatus, es posible excluir de su uso a quienes no los pagan, y se abandona así la noción de que son un bien público o social.
- Los servicios de agua deben ser provistos por operadores privados, que son inherentemente más eficientes que los públicos. De ser posible, deben autorregularse mediante mecanismos de mercado y la intervención estatal debe ser minimizada o incluso totalmente anulada.
- Los servicios de agua no son un monopolio natural, como argumentan quienes defienden la intervención estatal, por lo que la mayor parte de las operaciones, con algunas excepciones básicas, pueden abrirse a la competencia. Sin embargo, la existencia de altos costos de transacción puede dificultar la competencia, en cuyo caso es preferible un monopolio privado antes que uno público. Lo mejor es mantener la regulación al mínimo o, de ser posible, anularla por completo.
- Los usuarios del agua deben ser convertidos en consumidores y los tenedores de derechos, en clientes.

La privatización de los servicios de agua y saneamiento, estructurada sobre la base de estos principios, se articula con las directivas de los organismos

3. Estos principios han sido derivados de la literatura especializada que promueve la privatización de las empresas públicas, y en particular de los servicios de agua y saneamiento. Ver Castro 2006a, pp. 176-177.

financieros internacionales y otros agentes, como las agencias de cooperación de algunos países europeos y de Estados Unidos. Por ejemplo, el Banco Mundial (BM), a través de su Grupo para la Participación del Sector Privado en Infraestructura, se abocó a la tarea de promover la «participación privada en infraestructura dentro del contexto de sus objetivos generales de apoyar la reducción de la pobreza y el desarrollo sustentable» (Banco Mundial 1998). Su programa de acción declaraba:

La participación privada ofrece un enorme potencial para mejorar la eficiencia de los servicios de infraestructura, extender su distribución hacia los pobres y aliviar la presión sobre los presupuestos públicos que, por mucho tiempo, fueron la única fuente de financiamiento. Incentivar un mayor involucramiento privado requiere que los gobiernos cambien su papel –donde ya no proveen servicios de infraestructura en forma directa sino que más bien se encargan de fomentar la competencia entre proveedores privados, regulando en aquellos lugares donde la competencia es débil, y apoyando al sector privado en general. (Ibíd., p. 1).

En la misma dirección, pero con una propuesta más radical, la especialista en sector privado del BM, Penelope Brook Cowen, argumentaba a favor de la «privatización desregulada», «monopolios privados desregulados» y «*laissez*

***Estas propuestas
constituyen la versión más
extrema del argumento en
favor de la privatización,
ya que pocos autores
impulsan tan abiertamente
la idea de crear
monopolios privados
no regulados***

faire», un sistema en el que «la provisión de servicios sea regulada por las fuerzas del mercado y por incentivos económicos» (Brook Cowen/Cowen, pp. 22 y 28). Sin bien estas propuestas constituyen la versión más extrema del argumento en favor de la privatización, ya que pocos autores impulsan tan abiertamente la idea de crear monopolios privados no regulados, el hecho de que la autora ocupara un puesto

de importancia estratégica en el BM muestra que este modelo radical cuenta con el apoyo de sectores importantes dentro de las instituciones financieras internacionales, como lo sugiere la notable crítica de Joseph Stiglitz:

Al establecer las reglas del juego, los intereses y modos de pensar comerciales y financieros parecen haber prevalecido dentro de las instituciones económicas internacionales. Lo que ahora prevalece es una visión particular del rol del gobierno y de los mercados –una visión que no es compartida universalmente en los países desarrollados, pero que está siendo forzada sobre los países en vías de desarrollo y las economías en transición (2002, pp. 224-225).

Esta expansión de las privatizaciones a escala global se convirtió en una cuestión de militancia, sobre todo debido a las resistencias encontradas en muchos países. Como señaló un analista favorable a estas políticas:

Es un hecho que la privatización de empresas del Estado en la región del África subsahariana, en Asia y en América Latina no tendrá éxito a menos que los países occidentales industrializados y desarrollados, las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y otros donantes continúen ejerciendo presión sobre estos gobiernos para privatizar el sector público (...). Una vez que el espíritu de libre empresa reine en estos países en desarrollo a través de la privatización, emergerán la economía de libre mercado y la democracia (Dinavo, p. 133).

En ese sentido, el Consenso de Washington, entendido como el conjunto de iniciativas políticas orientadas a transformar la política económica de los países en desarrollo a través de la desregulación, la liberalización del comercio, la disciplina fiscal y la privatización, constituyó una cultura ampliamente compartida en el ámbito político. Fue adoptado en Europa por gobiernos tanto socialdemócratas como conservadores, y en América Latina hasta por ex-defensores del estructuralismo económico, como la Cepal. Esta amplia aceptación ha sido explicada como el resultado de un complejo conjunto de factores, entre los que se incluyen presiones externas, emulación de políticas, la expansión de las ideologías neoconservadoras, el pragmatismo político en tiempos de profunda crisis económica y las estrategias dirigidas a cambiar el equilibrio de poder entre actores socioeconómicos nacionales (Manzetti). A esto se suma la *briberization* (*bribe* puede traducirse como «coima»), el término utilizado sarcásticamente por Stiglitz para denunciar la corrupción asociada con la promoción de la privatización por parte del BM y el FMI durante la década de 1990 (Stiglitz, p. 58).

En este marco, el gobierno de EEUU parece haber ejercido un rol fundamental, ya sea a través de la acción directa de sus diferentes departamentos, a través de las políticas de préstamo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) o a través de programas diseñados e implementados por instituciones bilaterales y multilaterales (Commander/Killick, p. 314).

Esta agenda generó una fuerte oposición en diferentes sectores, una reacción que a menudo ha sido explicada por los promotores de dichas políticas como el resultado del prejuicio ideológico y de la ignorancia que existiría en los países en desarrollo en relación con los beneficios que podrían esperarse de la política de privatización. No cabe duda de que esta cruzada a favor de la privatización ha ejercido una influencia significativa en las últimas dos décadas.

Es en el contexto de dicha política global donde debemos examinar la situación de América Latina. En ese sentido, afirmamos que las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento han sido la consecuencia de una determinación política a escala internacional, en la que América Latina ocupó un lugar importante (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Proyectos de privatización de servicios de agua y saneamiento por región, 1990-2005

| Región | Número de contratos | % | Valor (millones de US\$) | % |
|-------------------------------|---------------------|------------|--------------------------|------------|
| Asia Oriental y Área Pacífico | 139 | 36,5 | 19.207 | 42,6 |
| América Latina y el Caribe | 147 | 38,6 | 20.971 | 46,5 |
| Resto del mundo | 95 | 24,9 | 4.956 | 10,9 |
| Total | 381 | 100 | 45.134 | 100 |

Fuente: Elaborado a partir de Banco Mundial (2006a). Estos datos cubren proyectos en países con bajos y medios ingresos.

Como ya señalamos, nuestra primera proposición sostiene que dichas políticas no tuvieron como objetivo principal la resolución de la crisis real que afecta a estos servicios básicos. Por el contrario, en su diseño e implementación se ha ignorado la evidencia histórica disponible, que muestra que la organización socialmente eficaz y la universalización de los servicios básicos de agua y saneamiento requirieron, en aquellos países en los que se alcanzaron estos objetivos, la desprivatización de dichos servicios y la implementación de una política pública centrada en el principio de que éstos constituyen un bien público y un derecho ciudadano. Éste es el objeto de la proposición N^o 2, que desarrollamos en la siguiente sección.

El carácter ahistórico de la política de privatización

Los argumentos utilizados para promover las privatizaciones son de carácter ahistórico e ignoran la evidencia sobre la interrelación entre el sector público y el privado en la organización de los servicios de agua y saneamiento. Así, prescripciones derivadas del marco ideológico neoliberal, que carecen de fundamento empírico, han reemplazado a las lecciones provenientes de la evidencia histórica. En particular, se excluye sistemáticamente cualquier referencia al proceso por el cual los países desarrollados lograron universalizar

sus servicios esenciales de agua y saneamiento. Este proceso –que, a grandes rasgos, comenzó a fines del siglo XIX en Europa y EEUU– incluyó primero una creciente regulación de las empresas privadas y, después, su desprivatización y reemplazo por compañías públicas, en un primer momento a escala municipal y posteriormente a escala regional y nacional.

Entre otras razones, este proceso se explica por el hecho de que las empresas privadas no eran eficientes, tendían a cubrir solo ciertas zonas de las ciudades más importantes (ya que no había incentivos para extender los servicios a los sectores más pobres) y no estaban interesadas en avanzar en la recolección y el tratamiento de aguas sucias (se concentraban en los servicios de agua limpia). El proceso fue similar en América Latina, como lo demuestra una serie de trabajos recientes.

En resumen, la evidencia histórica es concluyente: la organización socialmente eficaz de los servicios esenciales de agua y saneamiento y su consecuente universalización en Europa y EEUU requirió, en primer lugar, la regulación, y posteriormente la desprivatización de los monopolios privados, como parte de un proceso que comenzó en los siglos XVIII (en Inglaterra) y XIX (en el resto de Europa y EEUU). Fue necesario también abandonar la noción de que estos servicios estaban destinados solo a quienes podían pagarlos y aceptar que constituyen un bien público y un derecho social de ciudadanía, cuya provisión y satisfacción universal deben recaer en manos del Estado. Como consecuencia, se aceptó que estos servicios deben estar a cargo de empresas públicas, o bajo control público, que deben ser de propiedad pública y que la mayor parte del financiamiento requerido debe estar a cargo del Estado⁴.

Volviendo al punto principal, el enfoque a favor de las privatizaciones ignora, o incluso tergiversa, la evidencia histórica sobre la extensión de los servicios de agua y saneamiento. Por ejemplo, el Informe de Desarrollo Mundial 2004 del BM incluye un recuadro sobre «la participación privada en la historia», que define como «exitosos» a los monopolios privados no regulados que existían en Londres en el siglo XIX y sugiere que habrían contribuido a la universalización de los servicios en esa ciudad (Banco Mundial 2003, p. 167). El

4. Esto no significa desconocer formas alternativas de organización y provisión de servicios de agua (y, en menor medida, también de saneamiento). En algunos países, particularmente en los menos desarrollados, pero también en ciertos países europeos (por ejemplo, en países nórdicos como Finlandia), sistemas alternativos como las cooperativas en zonas rurales o las organizaciones comunitarias han jugado un rol muy importante. Sin embargo, la tendencia mayoritaria en la universalización de estos servicios se ha fundado en el rol del Estado, dada la escala del esfuerzo requerido.

recuadro omite información crucial para entender el proceso de universalización de estos servicios en Londres (y en Inglaterra en general) y no dice nada de las batallas políticas orientadas a obligar a los ocho monopolios privados a adoptar estándares de calidad, extender los servicios a las zonas periféricas y cobrar precios accesibles. Fue un largo y difícil proceso que culminó en 1902, con la creación de una empresa única controlada por las autoridades de la ciudad. Un dato fundamental fue que la desprivatización contó con el apoyo mayoritario de representantes de todo el espectro político, ya que incluso los defensores del liberalismo económico admitían que servicios esenciales como el agua y el saneamiento no podían organizarse sobre la base de principios mercantiles. De todos modos, tuvieron que pasar varias décadas hasta que finalmente se aceptó que la universalización de estos servicios requería la acción del Estado a través del financiamiento de la infraestructura y el control general del proceso, un objetivo que recién se logró plenamente después de la Segunda Guerra Mundial. El BM, además de presentar esta versión distorsionada, hace referencia a la reprivatización de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales en 1989, durante el gobierno de Margaret Thatcher: sugiere que con dicha decisión el orden de cosas habría retornado a la normalidad (a una normalidad presumiblemente de orden privatizado). Y, como si fuera poco, extiende el argumento «histórico» a otros países, como EEUU.

Es un ejemplo, pero un análisis más extenso confirma que la evidencia histórica acerca de cómo se logró la universalización de los servicios de agua y saneamiento en los países desarrollados es sistemáticamente ignorada, o en el mejor de los casos distorsionada, por el enfoque a favor de las privatizaciones. Se suele invocar la historia para señalar el fracaso del Estado en la mayoría de los países de América Latina a la hora de desarrollar servicios públicos eficientes y universales. Sin embargo, el debate crucial acerca de cómo se logró este objetivo en otros países es ignorado o manipulado. El debate ha sido reemplazado por prescripciones simplistas, derivadas de una ideología disfrazada de teoría económica rigurosa. En ese sentido, y en perspectiva histórica, los resultados de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina podrían haberse anticipado con alguna certeza: dichas políticas han fracasado, tal como discutimos en la proposición N° 3.

El fracaso de la privatización

A pesar de que los expertos en privatizaciones se resisten a reconocer el fracaso de sus propuestas (v., por ejemplo, Lee; Nellis), el caso de los servicios de agua y saneamiento deja poco lugar para las dudas. Dada la brevedad del

artículo, no podemos analizar este tema en detalle: remitimos a otros trabajos que analizan esta cuestión en profundidad (Castro 2004b, 2005, 2006b, 2006c; Castro/Laurie).

Aquí nos concentraremos en el fracaso de estas políticas en dos metas cruciales: la promesa de la inversión privada y la de reducir la pobreza y la desigualdad.

Uno de los argumentos centrales que se utilizan para promover las políticas de privatización en los servicios de agua y saneamiento es que contribuirían a «aliviar la presión sobre los presupuestos públicos mediante la provisión de inversión privada fresca» (Banco Mundial 1998, p. 1) y la atracción de «nuevas fuentes [privadas] de capital» (WSP-Pppiaf, pp. 8-10). La evidencia obtenida en nuestra investigación, similar a la recogida por otros autores, revela que este objetivo no se ha cumplido: no solamente el volumen de la inversión privada ha sido muy modesto, sino que el grueso de los recursos financieros captados por las empresas privatizadas han provenido de la recaudación, de subsidios públicos o del endeudamiento (Azpiazu/Schorr).

El cuadro 2 presenta el caso de Aguas Argentinas, frecuentemente exhibido por el Banco Mundial como un modelo de privatización exitosa (v., por ejemplo, Banco Mundial 2003, p. 168). Como muestra el cuadro, el sector privado solo aportó 2,6% de los capitales entre 1993 y 2001. Por otra parte, la empresa adoptó una estructura financiera basada en el endeudamiento, que llegó a superar 15% del total de los recursos financieros disponibles. La mayor parte de esta deuda se tomó en mercados internacionales y representó cerca de un tercio de las ganancias de la empresa calculadas sobre el patrimonio neto (Azpiazu et al. 2003).

Cuadro 2

**Fuentes de financiamiento de Aguas Argentinas,
mayo de 1993-diciembre de 2001 (en US\$ y porcentajes)**

| Fuente | US\$ (millones) | Porcentaje |
|-----------------------------|-----------------|--------------|
| Recaudación | 3.640,2 | 78,1 |
| Incremento neto de la deuda | 706,1 | 15,2 |
| Capital privado (socios) | 120,0 | 2,6 |
| Otros ingresos financieros | 140,0 | 3,0 |
| Otras | 54,0 | 1,1 |
| Total | 4.660,3 | 100,0 |

Fuente: Azpiazu/Schorr, p. 9.

El de Aguas Argentinas no es un caso aislado, sino parte de una tendencia observada en otros ejemplos de nuestro estudio (Azpiazu/Schorr) y en las investigaciones de otros equipos (v. en particular Hall 2002, 2004 y 2006; Hukka/Katko). En perspectiva, podemos decir que incluso el informe del exdirector del FMI, Michel Camdessus, sobre las formas de financiamiento de los servicios de agua y saneamiento presentado durante el Tercer Foro Mundial del Agua en Japón en 2003, enmarcado dentro de la agenda proprivatizaciones, reconoció que existen ciertos factores que «limitan la contribución de los operadores privados en términos estrictamente financieros» (Camdessus, p. 32). Como subraya la cita que encabeza este artículo, existe un creciente reconocimiento, incluso por parte del BM, de que la privatización ha fracasado a la hora de atraer inversión privada que permita reemplazar los aportes del Estado.

El segundo objetivo que consideraremos brevemente es el de reducir la pobreza y la desigualdad (para una elaboración más detallada de este argumento, v. Laurie), explicitado claramente en los documentos de defensa de las privatizaciones desde mediados de la década de 1990. Por ejemplo, el BM afirmaba que «la participación privada ofrece un enorme potencial para mejorar la eficiencia de los servicios de infraestructura [y] extender su distribución hacia los pobres» (Banco Mundial 1998; Banco Interamericano de Desarrollo).

La evidencia empírica también demuestra que la privatización fracasó en este punto, como ocurrió, por ejemplo, en Cochabamba, Bolivia, donde los servicios de agua y saneamiento fueron privatizados en 1999 mediante una concesión a la empresa Aguas del Tunari. Luego de efectuado el traspaso, una de las primeras decisiones de la compañía fue elevar las tarifas 35% en promedio. A pesar de que el incremento supuestamente estaba orientado a los usuarios de mayores ingresos, en la práctica los más afectados fueron los sectores pobres, ya que la tarifa básica pasó a representar 22% del salario mínimo (Crespo et al., p. 140). Éste fue uno de los elementos detonantes de la movilización social que en marzo de 2000 resultaría en la renuncia del gabinete nacional y en la cancelación del contrato de privatización. La empresa ha demandado al Estado boliviano y el caso se sigue discutiendo en un tribunal internacional.

Algo similar ocurrió en Argentina. En Buenos Aires, la empresa Aguas Argentinas incrementó las tarifas 88,2% entre 1993 y 2002, periodo durante el cual la inflación aumentó solo 7,3%. Esto afectó particularmente a los sectores

más pobres: en el Gran Buenos Aires, la tarifa pasó a representar 9% del ingreso familiar para el decil de menores ingresos, mientras que para el usuario promedio equivalía solo al 1,9% (Azpiazu et al. 2004, p. 14). El otro caso estudiado en Argentina fue

En Buenos Aires, la empresa Aguas Argentinas incrementó las tarifas 88,2% entre 1993 y 2002, periodo durante el cual la inflación aumentó solo 7,3%

el de Tucumán, donde en 1993 se otorgó una concesión a la empresa Aguas del Aconquija. Al igual que en Buenos Aires, una de las primeras medidas fue una modificación de la tarifa que, junto con una nueva carga destinada a financiar al organismo regulador, derivó en un aumento de 106%. Además, la empresa introdujo un «cargo de infraestructura» que trasladaba a los usuarios la responsabilidad de financiar la expansión de la red. La reacción no se hizo esperar. Se desencadenó un movimiento de desobediencia civil que incluyó una campaña para no pagar las facturas del servicio a la cual adhirió 86% de los usuarios, que incluyó a las pequeñas empresas locales y a los organismos públicos. En 1997, tras varios meses de conflicto, la concesión fue cancelada, pero, al igual que en Cochabamba, la empresa concesionaria reclamó una indemnización, en este caso 300 millones de dólares (Crenzel, pp. 5, 6, 59 y 73).

Otro ejemplo es el del estado mexicano de Aguascalientes, donde los servicios fueron privatizados en 1993. A pesar de que este estado experimentó un *boom* económico durante los 90, de acuerdo con la propia empresa privada cerca de 70% de sus usuarios domésticos estaba catalogado como «de bajos ingresos». Según el plan financiero de la concesión, era necesario un aumento en la tarifa de 170%, el cual comenzó a aplicarse en 1993 mediante incrementos parciales bimestrales. Sin embargo, la crisis financiera que afectó al país en 1994 interrumpió la aplicación del plan. Esto condujo a la compañía al borde del colapso financiero, del cual fue rescatada por el gobierno a través de un paquete de medidas que incluyó una renegociación para transferir al Estado la responsabilidad por la inversión en infraestructura. Se estableció, además, un Fondo de Subsidio para los usuarios pobres y se sancionó la Ley de Aguas, que prohibió la desconexión de los usuarios por falta de pago (Torregrosa et al., pp. 37-38 y 41-44).

Como ejemplo complementario, podemos mencionar el caso de Inglaterra y Gales, que, como dijimos, suele ser citado como un ejemplo de privatización exitosa. Al comienzo de la privatización, entre 1989 y 1999, las empresas aumentaron las tarifas 95%, y en los primeros cinco años el número de intimaciones de pago enviadas a los usuarios morosos aumentó 900%, mientras que

casi dos millones de usuarios (alrededor de 9%) dejaron de pagar su factura en 1994 (para un análisis detallado, v. Herbert/Kempson; Bakker; Drakeford). La situación continuó empeorando. Según estimaciones recientes, entre 15% y 20% de los usuarios no paga actualmente su factura. Además, de acuerdo con datos del gobierno, entre dos y cuatro millones de familias están viviendo en «pobreza del agua» dado que la factura excede 3% de su ingreso familiar (Klein; Fitch/Price; Greene; UKP; Ofwat, pp. 14-19; NCC).

En América Latina, el análisis debe ponerse en el contexto de las condiciones generalizadas de aumento de las desigualdades que han afectado a la región durante la década de 1990. Las privatizaciones se implementaron en ese marco, y entonces no sorprende que la evidencia empírica indique que dichas políticas han fracasado en su objetivo de reducir la desigualdad y la pobreza (UN-Habitat, pp. 180-181). Tampoco debería llamar la atención que instituciones como el BM hayan comenzado a reconocer que las empresas privatizadas «no carecen de problemas, especialmente cuando se trata de servir a los más pobres» (Banco Mundial 2003, pp. 10-11). Por otra parte, tras los conflictos que derivaron en la cancelación de contratos de concesión en diversos países, y particularmente después de la debacle de la economía argentina en 2001 y la subsiguiente crisis de Aguas Argentinas, las empresas transnacionales dedicadas a los servicios de agua y saneamiento anunciaron su decisión de dejar de lado América Latina y concentrarse en Europa y EEUU, zonas consideradas más favorables en términos de estabilidad política y económica (sobre este punto, v. el análisis de Hall 2002 y 2006; Hall et al.).

Hay algo de cierto en el argumento de aquellos autores que aseguran que, si se tiene en cuenta lo limitado de la experiencia concreta de privatizaciones en agua y saneamiento y su modesto alcance, los debates y las controversias parecen un tanto sobredimensionados (Budds/McGranahan, p. 88). De hecho, a pesar de la campaña privatizadora de los 90, menos de 10% de la población mundial recibe sus servicios de agua y saneamiento de empresas privadas⁵ (Hall et al., p. 25; UN-Habitat, pp. 177-178). Sobre la base de estos resultados y dado el creciente reconocimiento del fracaso por parte de sus propios promotores,

5. La expansión de la privatización en el sector presenta fuertes variaciones entre países y regiones. Por ejemplo, Argentina pasó de 0% a 70% de la población atendida por empresas privadas de agua y saneamiento entre 1993 y 1999 (el dato incluye un 10% atendido por cooperativas; a esto hay que agregar que, desde 2001, se ha reducido significativamente el peso del sector privado debido a los procesos de reestatización) (Azpiazu et al. 2004, pp. 3-4). En Brasil, en cambio, las empresas privadas atienden a cerca de siete millones de personas (Abcon, <www.abcon.com.ar>), menos de 4% de la población.

todo indicaría que se deberían introducir cambios profundos en las políticas del sector. El problema es que las reformas introducidas han puesto en marcha mecanismos y procesos cuyas fuerzas inerciales continuarán determinando y restringiendo la capacidad de acción de los países. Éste es el tema de la cuarta y última proposición.

El problema es que las reformas introducidas han puesto en marcha mecanismos y procesos cuyas fuerzas inerciales continuarán determinando y restringiendo la capacidad de acción de los países

Conclusión: las fuerzas inerciales de las privatizaciones

Aunque las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina han fracasado en sus objetivos declarados, su implementación puso en marcha una serie de procesos que continúan –y continuarán– influyendo por un largo tiempo. Las reformas, entonces, no solo han dejado irresueltos la mayor parte de los problemas preexistentes, y con frecuencia los han agudizado, sino que además han generado nuevos obstáculos para una gestión sustentable y democrática de estos servicios.

En primer lugar, cabe señalar que, a pesar del reconocimiento del fracaso de los objetivos de la privatización por parte de funcionarios de algunas instituciones internacionales, la campaña privatizadora sigue vigente, como lo demuestran documentos recientes del BM (2006b), de organismos con influencia global como la Unesco⁶ y de las agencias de desarrollo de los países más poderosos (Hall 2004), así como también de consultores y académicos afines al modelo.

Por otra parte, el adoctrinamiento iniciado a fines de los 80 ha dado resultado y los argumentos favorables a la privatización están muy enraizados en ciertos sectores académicos y políticos de los países menos desarrollados, especialmente en América Latina. En ese sentido, aunque el propio Banco Mundial ha reconocido el error de creer que la solución reside en la inversión privada, estos argumentos conservan gran vitalidad en los debates actuales de la región, no solamente en países que continúan aplicando

6. Es sorprendente ver que el último informe de la Unesco sobre el agua clasifica los servicios de agua y saneamiento domésticos como «bienes privados o mercancías» (2006, p. 409) e ignora el debate internacional, del cual participan las mismas Naciones Unidas, acerca de si deben ser considerados como un bien público y un derecho humano o como un bien económico privado y una mercancía.

el modelo neoliberal⁷ sino también en aquellos que hoy son gobernados por líderes de centroizquierda⁸.

Incluso en aquellos lugares donde las concesiones privadas fueron canceladas o abandonadas, como en Buenos Aires, Tucumán y Cochabamba, los proble-

***Incluso en aquellos
lugares donde las
concesiones privadas
fueron canceladas o
abandonadas, como en
Buenos Aires, Tucumán
y Cochabamba,
los problemas no
han terminado***

mas no han terminado. Por el contrario, han empeorado, ya que el Estado, además de tener que hacerse cargo de la promesa incumplida de renovación y expansión de la infraestructura, enfrenta las demandas judiciales de las empresas privadas que buscan una indemnización por el lucro cesante debido a la cancelación de contratos que se extendían por 20 o 30 años. Argentina, por ejemplo, enfrenta actualmente unos 30 juicios de empresas transnacionales, incluyendo los de

Aguas del Aconquija y Aguas Argentinas. Pero para Argentina, al igual que para Brasil o México, quizás sea posible diseñar sus propias estrategias financieras y políticas para resolver la crisis. Sin embargo, países más pobres y dependientes de la ayuda externa tienen mucho menos margen de maniobra para las políticas autónomas. Es el caso de Bolivia, que también enfrenta varios juicios millonarios relacionados con las cancelaciones de los contratos de Cochabamba y, más recientemente, de La Paz-El Alto. El costo de este aspecto de la privatización todavía no ha sido estimado en su real magnitud.

Sin embargo, probablemente el efecto inercial más importante reside en las reformas legales e institucionales implementadas en los distintos países para promover la privatización, en particular aquellas medidas dirigidas a convertir los servicios de agua y saneamiento en bienes privados. Esto anuló la noción de que constituyen un bien público y que, por lo tanto, existe un derecho ciudadano al acceso universal, independientemente de la capacidad de pago de los usuarios. El punto es crucial, pues implica la reducción del ciudadano a la dimensión de un consumidor de mercancías. Este cambio de enfoque

7. En México, por ejemplo, el Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras) tiene como requisito para otorgar apoyo financiero a las empresas públicas de agua y saneamiento que éstas se asocien con una empresa privada.

8. Un ejemplo es el debate sobre el rol del sector privado en los servicios de agua y saneamiento que tiene lugar en Brasil. Al respecto, pueden consultarse los sitios de internet de Abcon, la organización que representa los intereses de las empresas privadas del sector, <www.abcon.com.br>, y de Assemae, la Asociación Nacional de Empresas Municipales de Agua y Saneamiento, <www.assemae.org.br/ibam.htm>.

ocurre más allá del carácter público o privado de las empresas que prestan los servicios, de tal modo que, en muchos países, las compañías públicas ya están operando sobre la base de principios mercantiles. El peligro es que estos servicios, esenciales para la reproducción vital de las personas, se reorganicen sobre el principio de exclusión dictado por la mera eficiencia económica (solo accede quien puede pagar) en lugar de ponerse en función de la inclusión social, como ocurrió en Europa y EEUU.

Desde otra perspectiva, se trata de un proceso muy dinámico, con cambios frecuentes de dirección y con un futuro incierto. En ese sentido, es importante la creciente insatisfacción pública y la oposición abierta hacia las políticas de privatización. Sería un error explicar esta oposición solo como un rechazo a las políticas de libre mercado o como un ataque al sector privado, como algunos autores suelen sugerir, ya que de hecho existió bastante apoyo –o al menos tolerancia– a las reformas implementadas durante los 90. En rigor, la combinación de procesos autoritarios en la implementación de dichas políticas (como las reformas por decreto introducidas sistemáticamente por Carlos Menem en Argentina), la ausencia de participación ciudadana, la amplia percepción (y frecuente confirmación) de la existencia de corrupción pública y privada y la creciente evidencia de que las privatizaciones han favorecido los intereses de las empresas privadas, particularmente las transnacionales, en lugar de beneficiar a los usuarios, han contribuido a que se multipliquen las acciones de protesta, desobediencia civil e incluso violencia abierta, contra este modelo y contra sus representantes.

La evidencia sugiere que la privatización de los servicios de agua y saneamiento también pasó por alto los desafíos que presenta la transformación de las relaciones y las estructuras sociales. En efecto, la reforma privatizadora presupone ciertas identidades y relaciones sociales, como por ejemplo la idea del ciudadano-consumidor como sujeto de crédito, capaz de comprar bienes y servicios a precios que permiten la viabilidad de la empresa privada; o, de modo más amplio, la generalización de relaciones sociales mercantiles en la organización de los servicios públicos esenciales. El problema es que dichas identidades y relaciones solo tienen una presencia parcial y fragmentaria en los países menos desarrollados, y a veces ni siquiera existen en las áreas en que se concentra la población pobre e indigente. Por otra parte, el desarrollo de estas identidades y relaciones sociales mercantiles entra en contradicción con esquemas de organización social alternativos, algunos preexistentes, otros en plena emergencia, lo cual constituye un obstáculo para las políticas de privatización. Esto ha hecho que la iniciativa neoliberal deba enfrentar una

trama de relaciones y estructuras sociales bien consolidadas: por ejemplo, aquellas enraizadas en las tradiciones de propiedad y gestión del agua indígenas (en Cochabamba), o aquellas representadas por los movimientos que defienden la tradición del sector público (en Argentina). Por último, el avance neoliberal debe enfrentar el desafío de las luchas sociales que tienen lugar a escala global por la democratización de la gobernabilidad y la gestión del agua y de sus servicios, en particular las que defienden la idea del derecho humano al agua para usos esenciales.

Finalmente, es necesario enfatizar que, para desarrollar alternativas factibles a las privatizaciones, es necesario comprender los factores que permitieron el logro de los objetivos de universalización en los países más desarrollados, resultado de largas confrontaciones fundadas en el principio de que el acceso al agua y el saneamiento debe ser considerado un derecho social universal. Este movimiento fue apoyado por un amplio rango de fuerzas sociales y políticas. En América Latina, el éxito en el diseño y la implementación de políticas orientadas a la universalización solo será posible si se logra articular una combinación similar de fuerzas sociales, amplia y de carácter universalista. Lo positivo es que, aunque incompletos y fragmentarios, estos procesos están ya en marcha. Su apoyo crítico debería ser una prioridad para las fuerzas progresistas. ☒

Bibliografía

- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr: «Informe comparativo de la dimensión económico-financiera» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2004.
- Azpiazu, Daniel et al: «Buenos Aires: Informe del caso de estudio de Argentina» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2003.
- Azpiazu, Daniel et al. : «Argentina Country Strategic Report. Buenos Aires: Informe del caso de estudio de Argentina» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2004.
- Bakker, Karen: «Paying for Water: Water Pricing and Equity in England and Wales» en *Transactions of the Institute of British Geographers* vol. 26 N° 2, 2001, pp. 143-164.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *Facing up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America*, BID, Washington, DC, 1998.
- Banco Mundial: «Facilitating Private Involvement in Infrastructure: An Action Programme», Banco Mundial, Washington, DC, 1998.
- Banco Mundial: *World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People*, Banco Mundial / Oxford University Press, Washington, DC, 2003.
- Banco Mundial: «Private Participation in Infrastructure Database», Banco Mundial, Washington, DC, 2006a, <<http://ppi.worldbank.org>>.
- Banco Mundial: «Privatizing Water and Sanitation Services» en <<http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Privatizing-Water-Sanitation-Services>>, 2006b.
- Brook Cowen, Penelope J. y Tyler Cowen: «Deregulated Private Water Supply: A Policy Option for Developing Countries» en *The Cato Journal* vol. 18 N° 1, 1998, pp. 21-41.
- Budds, Jessica y Gordon McGranahan: «Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America» en *Environment and Urbanization* vol. 15 N° 2, 2003, pp. 87-113.

- Camdessus, Michel: «Financing Water for All», informe del Panel Mundial sobre el Financiamiento de la Infraestructura del Agua, World Water Council / Global Water Partnership, Kyoto, 2003.
- Castro, José Esteban (coord.): «Barriers To and Conditions For the Involvement of Private Capital and Enterprise in Water Supply and Sanitation in Latin America and Africa: Seeking Economic, Social, and Environmental Sustainability (Prinwass)», proyecto de investigación, Comisión Europea, Quinto Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041, Universidad de Oxford, Oxford, 2004a.
- Castro, José Esteban: «Informe final» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2004b.
- Castro, José Esteban: «Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica» en *Cuadernos del Cendes* Nº 59, 2005, pp. 1-22.
- Castro, José Esteban: *Water, Power and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico*, Palgrave Macmillan, Houndmills-Basingstoke-Nueva York, 2006a.
- Castro, José Esteban: «Poverty and Citizenship: Sociological Perspectives on Water Services and Public-Private Participation» en *Geoforum*, número especial: «'Pro-Poor' Water: Past, Present, and Future Scenarios», 2006b, en prensa.
- Castro, José Esteban: «Neoliberal Water and Sanitation Policies as a Failed Development Strategy: Lessons from Developing Countries» en *Progress in Development Studies*, número especial: «GATS and Development: The Case of the Water Sector», 2006c, en prensa.
- Castro, José Esteban y Nina Laurie: «Informe comparativo de la dimensión socio-política y cultural» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2004.
- Commander, Simon y Tony Killick: «Privatization in Developing Countries: A Survey of the Issues» en Paul Cook y Colin Kirkpatrick (eds.): *Privatization in Less Developed Countries*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1988, pp. 91-124.
- Crenzel, Emilio A.: «Tucumán: Informe del caso de estudio de Argentina» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2003.
- Crespo, Carlos, Nina Laurie y Carmen Ledo: «Cochabamba. Informe del caso de estudio de Bolivia» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2003.
- Dinavo, Jacques Vangu: *Privatization in Developing Countries. Its Impact on Economic Development and Democracy*, Praeger, Westport, Conn.-Londres, 1995.
- Drakeford, Mark: «Providing Water in Wales: is there a Third Way? The Welsh Experience with Public and Private Utilities and the Emergence of the Not-For-Profit Model», trabajo presentado en el Segundo Taller de Investigación «Private Sector Participation in Water and Sanitation: Institutional, Socio-political, and Cultural Dimensions», Prinwass, St Anthony's College, Oxford, 28 de febrero de 2002, disponible en <http://users.ox.ac.uk/~prinwass/feb02_workshop.shtml>.
- Fitch, Martin y Howard Price: *Water Poverty in England and Wales*, Centre for Utility Consumer Law and Chartered Institute of Environmental Health, Londres, 2002.
- Greene, J.: *The England and Wales Water Industry Privatisation. A Desk Study*, WaterAid, Londres, 2002.
- Hall, David: *The Water Multinationals 2002. Financial and Other Problems*, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2002.
- Hall, David: *Privatising Other People's Water. The Contradictory Policies of Netherlands, Norway and Sweden*, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2004.
- Hall, David: *Corporate actors. A global review of multinational corporations in the water and electricity sectors*, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2006.
- Hall, David et al.: *Public Solutions for Private Problems? Responding to the Shortfall in Water Infrastructure Investment*, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2003.
- Hall, David et al.: «International Context. Water Time», informe de proyecto, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2004.
- Herbert, Alicia y Elaine Kempson: *Water Debt & Disconnection*, Policy Studies Institute (PSI), Londres, 1995.
- Hukka, Jarmo J. y Tapio S. Katko: «Water Privatisation Revisited: Panacea or Pancake?», *IRC Occasional Paper Series 33*, International Water and Sanitation Centre (IRC), Delft, 2003.

- Klein, Georgia: *Lifelines: The NCC's Agenda for Affordable Energy, Water, and Telephone Services*, National Consumer Council, Londres, 2003.
- González Amador, Roberto: «Inversión mixta en los sistemas, plantea el BM» en *La Jornada*, México, DF, 17/3/2006, disponible en <www.jornada.unam.mx/2006/03/17/046n1soc.php>.
- Laurie, Nina (ed.): *Geoforum*, número especial: «'Pro-Poor' Water: Past, Present, and Future Scenarios», 2006, en prensa.
- Lee, Terence R.: *Water Management in the 21st Century. The Allocation Imperative*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.
- Lee, Terence R. y Andrei Jouravlev: «Private Participation in the Provision of Water Services. Alternative Means for Private Participation in the Provision of Water Services» en Cepal: *Medio Ambiente y Desarrollo*, 2, Cepal, Santiago de Chile, 1997.
- Manzetti, Luigi: *Privatization South American Style*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- National Consumer Council (NCC), «Fuel and Water» en <www.ncc.org.uk/fuelandwater/index.htm#water>, NCC, Londres, 2005.
- Nellis, John: «Privatization in Latin America», Working Paper 31, Center for Global Development, 2003, en <www.cgdev.org/Publications/?PubID=37>.
- Office of Water Services (Ofwat): «Water Companies' Final Plans Seek Average Bill Rise of 29%», Birmingham, 2004, en <www.ofwat.gov.uk/aprix/ofwat/publish.nsf/Content/pn1704>.
- Stiglitz, Joseph. E.: *Globalization and its Discontents*, Penguin, Londres, 2002.
- Torregrosa, María Luisa et al.: «Aguascalientes: Informe del caso de estudio de México» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Primwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2003.
- Unesco, World Water Assessment Programme: *Water, a Shared Responsibility. The United Nations World Water Report 2*, Unesco / Berghahn Books, París-Nueva York, 2006.
- United Kingdom Parliament (UKP), Select Committee on Environment, Food and Rural Affairs: «Memorandum submitted by the Public Utilities Access Forum», Londres, 2003.
- UN-Habitat: *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals*, Earthscan Publications Ltd., Londres, 2003.
- Water and Sanitation Program y Public Private Infrastructure Advisory Facility (WSP-Ppiaf): *New Designs for Water and Sanitation Transactions. Making Private Sector Participation Work for the Poor*, WSP-Ppiaf, Washington, DC, 2002.

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Enero de 2007

Quito

Nº 27

COYUNTURA: **Paulina Recalde**, Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso. **Julio Echeverría**, La democracia difícil: neopopulismo y antipolítica en Ecuador. **Marie-Esther Lacuisse**, Los movimientos políticos locales en el escenario electoral. TEMA CENTRAL: GUAYAQUIL: MIRADAS CRÍTICAS SOBRE EL ESPACIO URBANO Y LA ESFERA PÚBLICA: **Xavier Andrade**, La domesticación de los urbanitas en el Guayaquil contemporáneo. **Xavier Flores Aguirre**, Criminalización de la libertad de expresión: protesta social y administración local en Guayaquil. **Rodolfo Kronfle Chambers**, Reflexión y resistencia: diálogos del arte con la regeneración urbana en Guayaquil. **Tina Zerega**, La imagen postal de Guayaquil. De las imágenes regeneradas a las microintenciones de control estético. **Hugo Benavides**, Medardo Ángel Silva: las voces inefables y el ser cholo en Guayaquil. **Ricardo Bohórquez Gilbert**, Panama Seat: tradicional asiento guayaquileño (ensayo fotográfico). DEBATE: **Marc Becker**, Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano. TEMAS: **Carolina Galindo Hernández**, Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. **Olivia Harris**, John Victor Murra. 1911-2006. RESEÑAS.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec>. Pedidos y suscripciones: <lalibreria@flacso.org.ec>.