

Asociaciones público-privadas poco eficientes



Las asociaciones público-privadas no han asegurado una mayor eficiencia del servicio ni el acceso de los sectores más desfavorecidos. El caso del suministro de agua y saneamiento demuestra que el marco normativo debe responder al interés público sin privilegiar únicamente los intereses privados en el rédito, y que son necesarios mecanismos para asegurar la transparencia de la gestión y la participación civil. En 2006 el Gobierno decidió la re-estatización del servicio.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Jimena Garrote

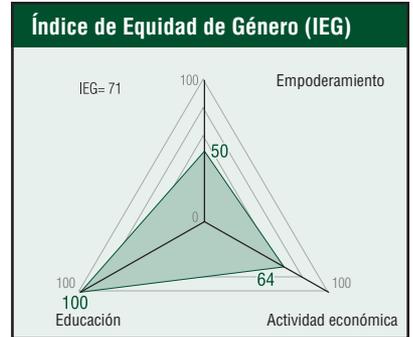
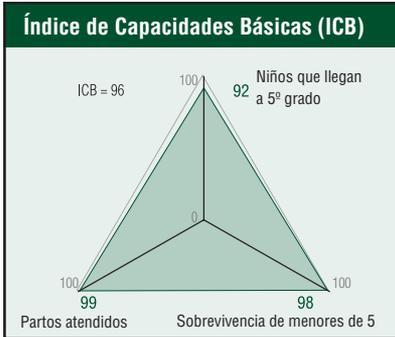
Durante la década de 1990, en toda América Latina tuvo lugar un proceso de liberalización de la economía y de reducción del Estado. Instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieron, entre las medidas destinadas a lograr Estados más eficientes, la privatización de los servicios públicos. Durante la administración del presidente Carlos Menem (1989-1999), Argentina fue uno de los países que más eco se hizo de este mandato, privatizando la mayoría de los servicios públicos esenciales.

Actualmente las asociaciones público-privadas siguen siendo reivindicadas como modelo efectivo para financiar la expansión de servicios públicos esenciales a todos los sectores de la población. Sin embargo, varios ejemplos dan cuenta de que la privatización no garantiza por sí misma una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos ni mucho menos el acceso de los sectores más vulnerables a los mismos. Entre estos ejemplos se encuentra el caso de Aguas Argentinas S.A.

A continuación se examina la privatización de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), a cargo de la prestación del servicio de agua y saneamiento en la ciudad de Buenos Aires y en 17 distritos del conurbano bonaerense, y se analizan algunos de los motivos de su fracaso.

En 1989, mediante una ley del Congreso Nacional, la prestación de los servicios públicos se declaró en estado de emergencia y se autorizó al Poder Ejecutivo a transferir activos públicos a empresas privadas.

Una de las principales razones alegadas para privatizar el servicio público de agua y saneamiento y, en general, la mayoría de los servicios públicos esenciales, fue la supuesta incapacidad del Estado de brindarlos de manera eficiente. En el caso de OSN, la falta de inversión de los últimos años había impedido tanto el mantenimiento como la expansión de las redes de agua y cloacas. La concesión del servicio a manos privadas intentó, en principio, revertir esta situación.



En 1993, a través de un proceso de licitación pública, el consorcio de Aguas Argentinas S.A., entre cuyos accionistas principales se encontraban las multinacionales Suez y Vivendi, se hizo cargo de la prestación del servicio.

El contrato de concesión establecía un conjunto de metas de inversión y expansión del servicio a cumplirse en 30 años, que implicaban la extensión del servicio de suministro de agua a aproximadamente 1,7 millones de habitantes y de desagües cloacales a casi 2 millones de personas. De esta manera se buscaba lograr la extensión del servicio (que hasta ese momento alcanzaba a 70% de la población) a casi la totalidad de los habitantes de la jurisdicción. Otro de los puntos centrales del contrato, en materia de saneamiento, fue el establecimiento de metas para tratar los efluentes cloacales con el objetivo de eliminar progresivamente la contaminación de los cursos de agua con líquidos residuales².

El rédito por encima del servicio

Efectivamente, durante los diez primeros años de concesión se extendieron las redes de agua potable, incrementándose el número de personas conectadas al servicio. Sin embargo, al no haber sido previstos contractualmente criterios claros para llevar adelante las obras de expansión, las prioridades de la empresa respondieron fundamentalmente al logro del mayor rédito económico posible, ignorando casi por completo la sustentabilidad social del proyecto. A esto se sumaron sucesivas

modificaciones del plan original de mejoras y expansión, que redujeron sustancialmente las metas con las que se había comprometido la empresa al comienzo de la concesión (ETOSS, 2003).

Así, se realizaron aquellas obras que implicaron menores costos y mayores beneficios en términos de recuperación de la inversión. De hecho, los mayores niveles de expansión se registraron en las zonas más ricas, y se postergaron considerablemente los sectores más vulnerables o de menores recursos de la sociedad. Lo mismo sucedió con las redes de cloacas, cuya extensión también se dirigió principalmente a las zonas de mayor poder adquisitivo.

Riesgo de crisis sanitaria

Las plantas de tratamiento de efluentes cloacales tampoco fueron realizadas como originalmente se había previsto en el contrato, lo que agravó aún más uno de los principales problemas en materia de contaminación ambiental en la zona. En efecto, la postergación de estas obras provocó un foco de contaminación en las áreas de los principales desagües, tanto en las cuencas de los ríos como en las costas y zonas aledañas. A modo de ejemplo, un informe elaborado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires denuncia el riesgo que corren los pobladores de la zona sur de la ciudad a raíz de las conexiones informales de las redes que se encuentran colapsadas. La situación podría derivar en una crisis sanitaria, provocando brotes de cólera, hepatitis y otras enfermedades por la contaminación del agua corriente³.

1 Este informe se basa en el estudio *Evaluación del impacto en los derechos humanos de la inversión extranjera directa: El caso de Aguas Argentinas S.A.*, elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) con el apoyo de la organización canadiense Derechos y Democracia.

2 El contrato firmado con la empresa Aguas Argentinas S.A. así como las sucesivas modificaciones y el marco regulatorio de la concesión pueden consultarse en: <www.etos.org.ar>.

3 *La Nación*, 25 de abril de 2006.

Aumento de tarifas

En lo que respecta a las tarifas, de acuerdo con datos del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la factura media del servicio aumentó 88% entre el inicio de la concesión y 2002, una magnitud muy superior a la inflación registrada en ese período. Por otra parte, si bien se establecieron sistemas de facturación que incluían esquemas de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación, orientados a favorecer a los usuarios de menores recursos y la universalización del servicio, el contrato de concesión original no incluyó explícitamente la existencia de una tarifa menor para sectores de escasos recursos. Recién en 2001 se creó el Programa de Tarifa Social, destinado a atenuar los efectos de la crisis económica en los grupos de bajos recursos. Pero aun así la empresa siguió estando facultada para realizar cortes del servicio ante la falta de pago.

Normas a la carta

Estas y otras tantas situaciones pudieron suceder fundamentalmente gracias a las reiteradas modificaciones contractuales y del marco normativo que, a través de decretos y resoluciones dictados por el Poder Ejecutivo, terminaron desvirtuando gran parte de los objetivos iniciales de la concesión.

Incluso el propio mecanismo previsto para realizar modificaciones al contrato fue drásticamente reformulado, perdiendo el carácter excepcional con el que había sido creado. Las características de las modificaciones hechas al contrato muestran que tuvieron como principal objetivo beneficiar a Aguas Argentinas, garantizándole un riesgo empresarial casi nulo. De hecho, mientras que normalmente existe una relación positiva entre la tasa de ganancia de una actividad económica y el riesgo empresarial que ésta conlleva, en este caso la regla se invirtió, registrándose una correspondencia inversa entre los beneficios obtenidos y el respectivo riesgo empresarial.

De los propios balances de la empresa surge que entre 1994 y 2001 se registró, en promedio, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto de 20,3%, mientras que, por ejemplo, en el mismo período el conjunto de las doscientas empresas más grandes de la economía argentina registró, también en promedio, una tasa de beneficio del orden del 3,5% en términos de sus ventas anuales. La desproporción también es evidente en términos sectoriales, ya que los porcentajes de rentabilidad manejados son, por ejemplo, entre 6,5% y 12,5% en Estados Unidos y entre 6% y 7% en el Reino Unido (Azpiazu y Forcinito, 2004).

La falta de regulación adecuada permitió también que los niveles de endeudamiento de la empresa se elevaran por sobre lo previsto en la oferta original en relación a los montos admisibles para este tipo de compañías a nivel internacional. Esto derivó en una situación particularmente crítica a partir de 2002, cuando como consecuencia de la devaluación del peso y del congelamiento de las tarifas la empresa vio sustancialmente reducida su ganancia en dólares, moneda en la que había contraído sus deudas internacionalmente.

Aun así, Aguas Argentinas incumplió los objetivos y obligaciones contractuales asumidos. La empresa fue sancionada en reiteradas oportunidades por incumplir con los objetivos pautados, sin embargo, solo pagó 42% de las multas correspondientes (ETOSS, 2003). Además, el sistema de aplicación de multas también fue modificado a través de las renegotiaciones contractuales, lo que redujo las multas a imponerse en el futuro, a la vez que permitió licuar las que ya impuestas.

Re-estatización

A principios de 2002, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Emergencia Económica (Ley Nº 25.561) que estableció, entre otros, el abandono del régimen de convertibilidad, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos y el llamado a una renegociación integral de los contratos de concesión de servicios públicos con las empresas prestatarias, entre ellos el firmado con la empresa Aguas Argentinas. La renegociación del contrato de concesión del servicio de agua y saneamiento continuó abierta hasta marzo de 2006, cuando el gobierno nacional decidió rescindir el contrato con la empresa y re-estatizar el servicio.

La cuota de responsabilidad del Estado

De lo visto hasta aquí se desprende que la empresa Aguas Argentinas tuvo una cuota de responsabilidad importante en el fracaso de este modelo. Sin embargo, en tanto una de las características intrínsecas del modelo de asociación público-privada que analizamos es la alianza entre una empresa privada y un Estado, corresponde examinar también las responsabilidades del Estado como contraparte de la empresa en esta concesión.

Es evidente que todos los beneficios obtenidos por Aguas Argentinas a través de las sucesivas renegotiaciones contractuales y las modificaciones al marco regulatorio de la concesión no hubieran sido posibles sin la conformidad de los funcionarios estatales encargados de autorizarlas. En este sentido, si bien las investigaciones judiciales en general no han prosperado, hay claros indicios de que podría haber habido actos de corrupción. Las opiniones son coincidentes en el sentido de que las modificaciones contractuales realizadas respondieron a los intereses de la empresa, redundando en graves perjuicios para los usuarios y la población en general. Los propios mecanismos de control fueron modificados, limitando cada vez más sus atribuciones y su capacidad de sanción. A esto se suman las reiteradas demoras registradas en la adopción de decisiones contrarias a los intereses de la empresa (Defensor del Pueblo de la Nación, 2003).

La permeabilidad de las autoridades de turno a las demandas de la empresa responde a distintos factores. Por un lado, el poder económico de empresas multinacionales como Suez o Vivendi se traduce asimismo en un gran poder político al momento de negociar concesiones con el gobierno. La incidencia de la actividad de este tipo de empresas en las economías locales es tal que resulta difícil desoir sus demandas y arriesgarse a sufrir un eventual retiro de la inversión.

Marco internacional desfavorable

Por otra parte, así como muchos otros países en desarrollo, Argentina ha ratificado muchos tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones. Por lo general, estos tratados otorgan a los inversores extranjeros la posibilidad de demandar a los Estados directamente ante tribunales internacionales. Tradicionalmente estos tribunales han privilegiado los intereses de los inversores, condenando a los Estados a pagar indemnizaciones millonarias. Por esta razón, la presentación de reclamos en estos espacios ha servido también como mecanismo de presión política para las empresas, que han utilizado la suspensión o retiro definitivo de sus demandas internacionales como moneda para lograr concesiones a su favor. El caso de Aguas Argentinas no es la excepción. Hasta la rescisión del contrato, empresa y gobierno intentaron arribar a un acuerdo en el marco de la renegociación del contrato de concesión. La demanda presentada ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones fue una de las más importantes herramientas de negociación utilizadas.

Conclusiones

La experiencia argentina respecto a la privatización del servicio público de agua y saneamiento ilustra algunas cuestiones a tener en cuenta al momento de evaluar la conveniencia de la utilización del modelo de asociación público-privada. En particular, es fundamental destacar que las asimetrías en la capacidad negociadora de ambas partes influyen negativamente en las posibilidades de éxito del modelo. Si prevalecen los intereses comerciales de la empresa por sobre el interés público relativo a la asociación, el propósito con el que ésta fue pensada se desvirtúa por completo.

Por último, y más allá del modelo que se adopte, la existencia de un marco regulatorio cuya confección y eventuales modificaciones estén a cargo del Congreso, un sistema judicial eficiente, órganos de control efectivamente independientes y mecanismos que aseguren la transparencia de la gestión así como suficiente participación de la sociedad civil sin duda contribuirán al logro de los objetivos de cualquier esquema de gestión de un servicio público esencial. ■

Referencias

- Azpiazu, D. y Forcinito K. (2004). "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires", en Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito K., *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Defensor del Pueblo de la Nación (2003). *Informe sobre el Servicio de Agua Potable y Cloacas*.
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) (2003). *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.*