

PROYECTO PRINWASS

NUEVOS RETOS EN SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

El proyecto “Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privado en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social y ambiental (PRINWASS)”, fue efectuado por una serie de investigadores de diferentes universidades de la región y coordinados por la Escuela de Geografía y Medioambiente de la Universidad de Oxford, de Inglaterra. Este proyecto fue financiado con recursos de la Comisión Europea.

Entre los objetivos principales del proyecto, estaba examinar teórica y empíricamente las políticas de “privatización” implementadas desde la década de 1980 a nivel internacional. En particular, la tarea se orientó a revisar los principales argumentos empleados para promover la privatización de estos servicios.

DR. JOSÉ ESTEBAN CASTRO

Escuela de Geografía, Ciencia Política y Sociología
Universidad de Newcastle upon Tyne, Inglaterra

El acceso al agua de calidad es uno de los principales Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por ejemplo, nos interesaba analizar la validez del argumento según el cual es necesario transferir tales servicios al sector privado (a) porque este es inherentemente más eficiente que el sector público, (b) para atraer inversión privada “fresca” y (c) para poder extender la cobertura a los sectores más pobres de la sociedad. Estos son los argumentos que utilizan instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones líderes en este campo, para promover dichas políticas.

Entre los hallazgos principales de PRINWASS cabe destacar:

1) Las políticas de promoción de la participación privada en la prestación de los SAS se han fundamentado en las premisas de que (a) el sector público es inherentemente ineficiente, (b) no dispone de recursos financieros y (c) que la expansión de la participación privada produciría un incremento en la eficiencia de los servicios mediante (1) el aumento de la competitividad y (2) la provisión de recursos financieros privados, lo cual a su vez (d) contribuiría a extender la cobertura de estos servicios a los sectores más necesitados. Los resultados del estudio contradicen dichas premisas.

2) El equipo de PRINWASS reconoce que los proveedores públicos del servicio, sean municipales, estatales o de otra índole, han tenido una historia de altibajos en cuanto a la calidad y la cobertura en el suministro de los servicios, un problema que ha contribuido sustancialmente a reproducir las desigualdades persistentes que afectan a la mayoría de los países menos desarrollados en relación con el acceso a una provisión adecuada de SAS. Sin embargo, la investigación realizada demuestra que la expansión de la participación privada en el sector se caracteriza por una clara tendencia al incumplimiento con las obligaciones contractuales por parte de muchos de los proveedores privados (por ejemplo, con respecto a los objetivos de inversión o al mantenimiento de estándares de calidad establecidos inicialmente en los contratos de concesiones). En América Latina el estudio obtuvo evidencia bien documentada de tales tendencias, y cabe destacar los casos de Tucumán y Buenos Aires, en Argentina, y Cochabamba, en Bolivia.

3) Otra tendencia importante observada es que, en muchos casos, las fallas en la provisión de SAS por parte del sector público han sido agudizadas e incluso provocadas por decisiones de política pública. Así, las políticas promovidas o ejecutadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos internacionales y nacionales, a menudo, han estrangulado a las autoridades y empresas públicas de servicio mediante la negación del acceso a los recursos financieros necesarios para invertir en la renovación y extensión de la infraestructura de servicios. Tales políticas otorgaron un cierto grado de credibilidad al argumento de que la única salida era incorporar inversiones privadas. La evidencia también indica que frecuentemente las instituciones financieras internacionales y los gobiernos



El servicio de agua debería permitir cubrir las necesidades básicas de las personas, según los ODM.

© OWEN FRANKEN/CORBIS

centrales han ofrecido créditos y fondos de ayuda a los países menos desarrollados con la condición de que estos gobiernos acepten la privatización o la concesión de los SAS.

4) Sin embargo, y en contraste con los argumentos utilizados, el estudio ha identificado que, en realidad, el capital privado es un componente insignificante de la estructura de la financiación de los SAS otorgados en concesión a empresas privadas. Como tendencia general, los recursos utilizados en las inversiones realizadas por el sector privado han provenido del cobro de la tarifa a los

usuarios, de fondos externos de ayuda y subsidios estatales o de endeudamiento. Las empresas privadas consideran que la naturaleza de largo plazo del capital fijo requerido por los SAS presenta un riesgo demasiado alto para sus accionistas.

5) Datos agregados sobre el flujo de capital demuestran que ha habido un descenso de las inversiones privadas desde 1997 (en el 2004 representaban solo alrededor de 3% del total) y que los flujos son sumamente selectivos ya que favorecen regiones de altos y medianos ingresos, lo cual implica que el África subsahariana y otras regiones pobres del mundo siguen sin tener cobertura. Estos datos sugieren que las Metas de Desarrollo del Milenio, que pretenden reducir a la mitad la proporción de la población mundial que

no tiene acceso a los SAS para el 2015 y eventualmente la universalización de dichos servicios para el 2025, no están recibiendo la atención prioritaria que se esperaba.

6) La expansión de la participación privada en la prestación de los SAS no ha introducido competencia. En la práctica lo que se verifica es la transformación de monopolios públicos en monopolios privados. Por ejemplo, las concesiones y otras formas de contrato de gestión otorgados a las empresas privadas tienden a ser de larga duración (20-30 años por lo general en casos de concesión). En los

casos estudiados se verificó, además, la debilidad e incluso inexistencia de marcos legales que permitan controlar el comportamiento monopólico de estas empresas.

7) La evidencia también sugiere que existe una clara tendencia al incumplimiento de los contratos por parte de las empresas privadas. En un número importante de casos, se detecta una práctica de renegociación sistemática después de la firma de los contratos que procura reducir los compromisos de inversión asumidos originalmente por las empresas privadas. En otros casos, se verifica un patrón de irregularidades en los contratos (sea por ignorancia, incompetencia, corrupción u otros problemas) que en algunos casos han provocado controversias públicas de gran magnitud. El caso más emblemático es el de Cochabamba, en Bolivia, donde un movimiento público de protesta llevó a la rescisión de la concesión de los SAS a una empresa privada en un tiempo récord.

8) En lo referente al mejoramiento de la eficiencia en la infraestructura, la tendencia registrada es que las empresas privadas no tienen un mejor desempeño que las públicas (por ejemplo, en referencia al control de pérdidas de agua y de agua no contabilizada) y en algunas áreas como los sistemas de cloacas y drenaje la *performance* privada es claramente inferior. En varios de los países incluidos en este estudio las empresas de SAS más eficientes siguen siendo empresas públicas (por ejemplo, en Brasil y México).

9) Otra tendencia consistente que evidencia el estudio refleja la debilidad, cuando no la inexistencia, de capacidad regulatoria (o incluso de marcos regulatorios) que caracteriza a la mayoría de las experiencias examinadas. Esta es una tendencia preocupante teniendo en cuenta el patrón ya documentado de incumplimiento de obligaciones contractuales por parte de los operadores privados.

10) Un componente crucial en este contexto es la escasez de información disponible para los reguladores, las autoridades locales y los ciudadanos acerca del desempeño de los operadores privados, lo cual, en la práctica tiende a impedir el monitoreo y control efectivos de la gestión de los servicios. Entre nuestras principales conclusiones al respecto, se incluyen (a) la necesidad de reforzar la

capacidad de las autoridades locales para que puedan ejercer un control y regulación efectivos de los prestadores de SAS y (b) garantizar el acceso a la información relevante sobre la gestión de los SAS con el objeto de aumentar la transparencia y permitir el control ciudadano (por ejemplo, información acerca de los compromisos de inversión asumidos por contrato, las tasas de retorno, los niveles de endeudamiento autorizados, etc.). La investigación también ha identificado excelentes ejemplos de procesos que pretenden promover la participación significativa de los ciudadanos, cuyos resultados vale la pena explorar (por ejemplo, en ciertas ciudades de Brasil y Argentina).

11) A nivel mundial, la mayoría de las empresas de SAS son municipales y muestran una gran variedad de formas específicas que se han desarrollado históricamente. Además de esta variada gama organizacional, se detecta la existencia de diferentes arreglos y tradiciones en relación con los regímenes de propiedad (públicos, privados, comunales, etc.), gestión y valoración (cultural, religiosa, etc.) del agua y sus servicios esenciales, que han funcionado en muchos casos durante siglos y lo siguen haciendo. Sin embargo, la persistencia y la efectividad de estas formas no se ha tomado suficientemente en cuenta en la elaboración de las políticas que han privilegiado las formas especiales de participación privada estudiadas en PRINWASS.

Una de las conclusiones generales es que los problemas fundamentales que subsisten en los desafíos que enfrenta el sector de los SAS son principalmente de naturaleza política y económica. Dado que dichos problemas —muchas veces enraizados en profundas creencias y valores culturales que adoptan formas diversas para distintos grupos sociales— afectan de un modo u otro a todos los ciudadanos, es importante mantener la continuidad del proceso de investigación así como también la ampliación y profundización del diálogo.

También, el reconocimiento de que las tecnologías y los modelos organizacionales son parte de un contexto socioeconómico más amplio es un principio fundamental para promover el desarrollo de alternativas que permitan adaptar los sistemas a las distintas situaciones.

Por otra parte, y lamentablemente, aunque los modelos iterativos de toma de decisiones y los sistemas de monitoreo

constituyen los principios básicos de toda buena gestión, en las tendencias identificadas por el estudio, estos continúan siendo desatendidos en la práctica. Además, es necesario resistir la tendencia persistente a fundamentar el análisis y los procesos de toma de decisiones en presunciones ideológicas o especulativas.

En particular, es necesario superar la dicotomía de “lo público” contra “lo privado” que continúa permeando gran parte del debate, mediante la búsqueda de marcos analíticos que contribuyan al estudio de las formas pasadas y presentes que caracterizan la interacción entre lo público y lo privado en la gestión del agua y de los SAS.

En este sentido, la evidencia tiende a contradecir muy claramente la retórica aún predominante a nivel global y en muchos países de América Latina, según la cual la única solución a la crisis de los SAS sería la expansión de la participación privada en el sector.

Las tendencias señalan claramente que para lograr el cumplimiento de las Metas del Milenio, los gobiernos de la región no pueden fundar su política en la privatización u otras formas de participación privada, ya que estas tienen un impacto muy limitado, y muchas veces francamente negativo, sobre la *performance* general de los servicios. Esto es especialmente cierto en lo referente a la atención de los sectores más desfavorecidos, que son precisamente el objeto principal de tales metas. Nuestra investigación confirma la necesidad de reforzar a las autoridades y organismos públicos de prestación de los SAS, particularmente a nivel local, que han sido identificados como el actor fundamental para alcanzar el logro de las Metas.

Simultáneamente, es necesario implementar las medidas pertinentes (por ejemplo, según lo estipulado en los Principios de Río de Janeiro de 1992) para garantizar las condiciones de participación y control social ciudadano sobre el funcionamiento de dichos servicios →

El proyecto “Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental” (PRINWASS) fue coordinado por el autor y contó con la participación de universidades en 9 países, incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil y México. El proyecto fue financiado por la Comisión Europea dentro del Quinto Programa Marco de Investigación Científica 1998-2002 [Contrato: PL ICA4-2001-10041] y se llevó a cabo entre 2001 y 2004. Los documentos del proyecto [estudios de caso, informes de síntesis, informe final, etc.] con los datos y la fundamentación de estas conclusiones sintéticas pueden obtenerse visitando <http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>.