



Participación del sector privado en Agua Potable y Saneamiento en Buenos Aires

Balaceando objetivos económicos, sociales y ambientales.

La siguiente presentación resume los aspectos centrales de un estudio de caso para la Concesión de Agua Potable y Saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, que fuera llevado a cabo en 1998 por el IIED-América Latina en colaboración con el Centro de Estudios para la Regulación de la Universidad Argentina de la Empresa (UA-DE). El mismo forma parte de una iniciativa más abarcativa coordinada por el International Institute for Environment & Development IIED-Londres, que incluyó otros estudios de caso en Ciudad de México (México), Manila (Filipinas) y Abidjan (Costa de Marfil). El trabajo fue financiado por la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA), el Instituto de Economía del Banco Mundial (EDI, World Bank) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (SDC).

¹ PSP en este contexto se refiere a grandes compañías tales como Suez-Lyonnaise des Eaux o Thames Water.

Antecedentes

La provisión de Agua Potable y Saneamiento (APS) ha sido tradicionalmente responsabilidad del Estado en los países en desarrollo, dado el carácter de bien público de tales servicios y el temor sobre posibles comportamientos monopólicos de los operadores privados. Sin embargo, en la última década se ha verificado un notable crecimiento en la participación del sector privado (PSP)¹ en la provisión de APS. Entre 1990 y 1997 los gastos de capital acumulados de este nuevo sector empresario en proyectos de APS en países en desarrollo fue de u\$s 25.000 millones, comparados con los u\$s 297 millones en el período 1984-1990.

El incremento de la PSP ha sido conducido en gran medida por la imperiosa necesidad de incrementar la inversión de capital en APS en muchas ciudades. En la mayoría de los países en desarrollo, que han experimentado un rápido cre-



cimiento urbano, la reducción de la asistencia internacional sumada a décadas dominadas por un manejo poco eficiente y deficitario del tema, se tradujo en la imposibilidad de atender los costos de mantenimiento, rehabilitación y expansión del sistema a través del financiamiento público. Hasta no hace mucho tiempo, la mayoría de los proyectos formales de APS en áreas urbanas estaban basados en soluciones diseñadas e impuestas desde el Estado y poco o nada tenían que ver con la lógica de la demanda social y las características del espacio físico, socioeconómico e institucional de las áreas a ser cubiertas.

Se asumía en general que como muchos de los aspectos del sector llevaban implícitas considerables economías de escala, estos debían ser provistos por una sola autoridad y a un nivel altamente estandarizado. Esta situación se tradujo en la aplicación de soluciones sobredimensionadas, de alto costo, que requirieron un importante nivel de subsidio por parte de los Estados y que se caracterizaron por altos niveles de ineficiencia y bajos niveles de cobertura. De esta forma, la población de más altos ingresos fue la beneficiaria primaria de estos servicios subsidiados mientras que los habitantes po-

bres han tendido a hacerse cargo del costo total de las alternativas y estrategias que han utilizado para resolver su situación de déficit.

Situación Inicial

La empresa pública

Los principales problemas de los que adolecía la empresa pública eran la baja capacidad de inversión de la que disponía tanto para la expansión y el mantenimiento de las redes de servicio como para realizar un adecuado tratamiento, acompañado por la actualización tecnológica necesaria. Los servicios de esta empresa adolecían de las dificultades comunes a toda empresa pública: falta de inversión en expansión y mantenimiento de infraestructura, sobredimensionamiento de la planta de personal y altos niveles (45%) de pérdidas (agua no contabilizada). Para el año 1992 se invirtió más del 80% del presupuesto en gastos operativos y menos del 5% en nuevas inversiones (expansión, rehabilitación de redes).

Consecuencias sociales y ambientales

Los impactos sociales y ambientales derivados de la situación anteriormente men-



cionada pueden sintetizarse en cuatro aspectos principales:

1. *Contaminación de aguas superficiales y cuerpos receptores.* Más de 2,2 millones de metros cúbicos diarios (Mm³/día) de efluentes domiciliarios sin tratar y 1,9 Mm³/día de efluentes industriales eran volcados en los cuerpos receptores que atraviesan el AMBA y desaguan en el Río de la Plata. La proliferación de pozos negros en el área no servida por la red cloacal (cerca de 6 millones de personas en el Gran Buenos Aires) fue la principal fuente de contaminación de acuíferos.
2. *Inadecuado acceso a los servicios por parte de familias pobres y de bajos ingresos.* Los niveles de cobertura alcanzaban al 70% de la población para agua y al 58% para red cloacal. Esta cobertura estaba distribuida diferencialmente ya que los mayores niveles de expansión se habían realizado sobre las áreas más consolidadas como la Capital Federal, mientras que en el Gran Buenos Aires solo el 55% de los 5,6 millones de habitantes tenía acceso al agua y el 36% a las cloacas.

3. *Calidad del servicio.* La prestación del servicio adolecía de problemas de calidad. Baja presión, exceso de turbidez y contaminación bacteriológica del agua distribuida, eran problemas frecuentes.

4. *Ineficiente uso del agua distribuida por red.* Por altos niveles de consumo *per capita* de los usuarios y pérdidas a nivel del sistema de distribución (45%) el uso de agua en la región era excesivo.

El Proceso de Privatización

Dado este contexto, el Gobierno Nacional impulsa la incorporación del sector privado como una alternativa a través de la cual, mediante un contrato adecuadamente diseñado y efectivamente regulado, pudieran revertirse muchas de las situaciones adversas presentadas. En particular en lo referido a la ampliación del área de cobertura y al incremento de la calidad del servicio. También se buscaba mejorar la eficiencia operativa, incorporar mecanismos alternativos para el financiamiento de la infraestructura y reducir el presupuesto del sector público.



En 1993, a través de un proceso de licitación pública, el Estado Nacional otorgó a la empresa Aguas Argentinas S.A., consorcio liderado en la actualidad por la compañía *Suez-Lyonnaise des Eaux*, la concesión por 30 años del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales para la Ciudad de Buenos Aires y 13 municipios del Conurbano. Se daba comienzo así a un proceso de privatización de servicios sanitarios en todo el ámbito de la Argentina que aún se encuentra en pleno desarrollo.

El impacto de la privatización

A partir del proceso de privatización se produjeron importantes cambios. Entre ellos:

1. El incremento de la capacidad de inversión y cash-flow, imprescindible para poder poner en marcha nuevamente la expansión del sector y rehabilitar y mantener operativa la infraestructura existente.
2. El mejoramiento y rehabilitación de las redes de agua potable y cloacas las cuales estaban en muchos sectores al borde del colapso.
3. El reinicio de la expansión de los servicios abarcando unas 2.650.000 nuevas personas conectadas a los servicios de agua potable y conexión a red cloacal.
4. La construcción de la Planta Depuradora Norte en el Municipio de San Fernando que tratará los efluentes de los municipios de la zona norte del Gran Buenos Aires (700.000 personas).
5. Más de 110.000 habitantes de barrios carenciados dentro del radio servido del AMBA son provistos a través de distintas soluciones tecnológicas e institucionales dentro de un esquema basado en la participación de las comunidades y los gobiernos locales con la intervención de ONGs.
6. Alto nivel de satisfacción por parte de los vecinos de barrios carenciados por haber pasado del sistema informal y las conexiones clandestinas, al servicio formal a cargo del concesionario. Los usuarios de menores ingresos aparecen con los mayores niveles de satisfacción en los relevamientos y encuestas.
7. Las tarifas se mantienen por debajo de los valores que tenían antes de la privatización. El agua constituye en Buenos Aires el servicio más barato.
8. Se produce un importante mejoramiento de la calidad



de los servicios, en particular en cuanto a la calidad del agua a distribuir. Los niveles de conformidad para turbidez, bacteriología y cloro libre, alcanzan plena conformidad con las normas internacionales.

9. Se reducen significativamente los niveles de pérdidas de agua (del 45% al comienzo de la concesión a menos del 35% en el quinto año).
10. A partir de una mayor capacidad del operador, el área concesionada comienza a ser objeto de importantes estudios técnicos incluyendo estudios ambientales de los cuerpos receptores y acuíferos, evaluaciones ambientales y relevamientos de carácter social orientados a la programación y optimización de las actividades del Concesionario y la expansión de los servicios.

Las Asignaturas Pendientes

Es importante destacar que, más allá de los innegables avances producidos a partir de la privatización de los servicios, quedan aún por definir y resolver una serie de aspectos en materia tarifaria, social y ambiental. Por un lado, se

han producido modificaciones político-legislativas posteriores a la firma del contrato de concesión que inciden en los estándares ambientales a ser cumplidos por el concesionario. Asimismo, el esquema contractual actual obstaculiza la implementación de las soluciones no tradicionales o destinadas a adelantar los servicios donde más se los necesita o donde tardarán mucho tiempo en llegar. En este contexto, muchos barrios carenciados, en zonas alejadas del radio servido actual, recibirán los servicios en más de 10, 15 y 20 años, aún cuando se trata de zonas que albergan a los sectores más desfavorecidos y de mayor riesgo sanitario. Por su parte, el esquema tarifario respeta principios de equidad pero no genera incentivos al concesionario para la expansión en zonas de bajos ingresos o para un uso eficiente del agua.

En general puede decirse que el proceso de privatización ha generado la transferencia al sector privado de numerosos roles y funciones que históricamente han estado en manos del Estado. En tal sentido, aspectos importantes de la gestión pública han quedado en una situación indefinida y no están claramente establecidas las responsabilidades respecto de ellas. Esto es válido en general para un con-



junto de temas ambientales y sociales y en particular respecto de la educación al usuario en temas de salud, higiene y medio ambiente que acompañen la expansión de los servicios.

Recomendaciones de Políticas Públicas

El análisis desarrollado en el presente estudio ha intentado extraer conclusiones y lecciones relativas al impacto social y ambiental que la experiencia de participación del sector privado en el sector agua potable y saneamiento ha tenido sobre las perspectivas de sustentabilidad del área concesionada y la región más amplia en la que se haya inserta. Estas lecciones, aún aplicables al contexto del Área Metropolitana de Buenos Aires, podrán ser de utilidad para el diseño e implementación de otras experiencias dentro de nuestro país o fuera de él. Las siguientes recomendaciones tienen por objeto contribuir en general a mejorar las condiciones políticas e institucionales en las cuales los servicios de agua potable y saneamiento son provistos en la Argentina.

- Promover el desarrollo de soluciones tecnológicas e

institucionales apropiadas para garantizar un acceso universal al agua potable y el saneamiento básico para los casos donde los esquemas tradicionales de provisión de los servicios han demostrado ser insuficientes o de difícil o tardía implementación.

- Implementar esquemas regulatorios dinámicos que admitan la incorporación de aproximaciones tecnológicas e institucionales apropiadas facilitando su posterior incorporación al sistema centralizado.
- Implementar esquemas tarifarios que reflejen de un modo más preciso la real situación socioeconómica y la capacidad de pago de los distintos sectores de la población, generando mejores condiciones para el logro de objetivos sociales y ambientales por parte de los concesionarios.
- Implementar sistemas de gestión ambiental orientados a prevenir las externalidades ambientales asociadas a las actividades de las empresas operadoras de los servicios, permitiendo adecuados niveles de comunicación con los usuarios, las autoridades locales y nacionales y, en general, mejorando la eficiencia am-



biental y social de las concesiones.

- Promover el desarrollo de diálogos políticos y programas de cooperación entre los gobiernos, el sector industrial y los concesionarios para avanzar en soluciones integrales y consensuadas que permitan la reducción de los niveles de contaminación de los cuerpos receptores hídricos. Los pequeños y micro empresarios, tanto como los concesionarios, deben ser provistos de incentivos adecuados, incluyendo instrumentos fiscales y financiamiento multilateral.
- Promover la interacción entre el Estado y las empresas concesionarias para el desarrollo de programas de educación sanitaria y ambiental que permitan optimizar el impacto de la expansión de los servicios sobre la salud pública.
- Promover aproximaciones basadas en la integración de las instituciones públicas locales, las empresas concesionarias de los servicios y las comunidades locales con el apoyo y la facilitación provista por las ONGs y las asociaciones comunitarias de base, a fin de promover la sustentabilidad a largo plazo de los sistemas de agua potable y

saneamiento que se implementen, garantizando adecuados niveles de eficiencia operacional.

La investigación llevada a cabo demuestra que, luego de más de 5 años de actuación del operador privado se han logrado importantes avances en términos de eficiencia del sistema, logro de metas sociales y de sustentabilidad. También puede verse que, aún cuando el Estado no es más el proveedor y operador de los servicios, su rol continúa siendo importante. Dada la naturaleza de la provisión de APS, el Estado debería garantizar adecuadas condiciones para el acceso universal a los servicios, promoviendo que los distintos usos del recurso agua sean aprovechados de una manera eficiente y estén orientados al logro de los objetivos del desarrollo sustentable del área concesionada.

En términos generales, las políticas futuras del sector deberían orientarse hacia la transformación progresiva del sistema tradicional de la agenda sanitarista conocido como *supply-driven* hacia otro basado en la demanda social de los servicios (*demand-based*), en el cual se cree una base suficiente de adecuación tecnológica y se creen las condiciones políticas, institucionales y normativas (*incen-*



tive-driven) que permitan alcanzar el mayor beneficio posible del conjunto de la sociedad.

Estas recomendaciones de estrategias público-privadas pretenden constituir un apor-

te a los esfuerzos que distintos actores de la sociedad vienen realizando a fin de alcanzar un escenario futuro basado en la equidad social, la sustentabilidad ecológica y la gobernabilidad política.