

Tendencias mundiales frente al fracaso de la privatización de los sistemas del agua

David Hall

d.j.hall@gre.ac.uk

Visiting Professor and former Director
Public Services International Research Unit (PSIRU)
University of Greenwich, UK

November 2015

www.psiru.org

Resumen

- Operación pública y privada en las megalópolis
- Tendencias hacia la desprivatización del agua y más allá....
- Los problemas económicos y políticos del agua privatizada
- Dos casos relevantes: EEUU y Bogotá
- APPs y el costo del financiamiento
- Conclusiones

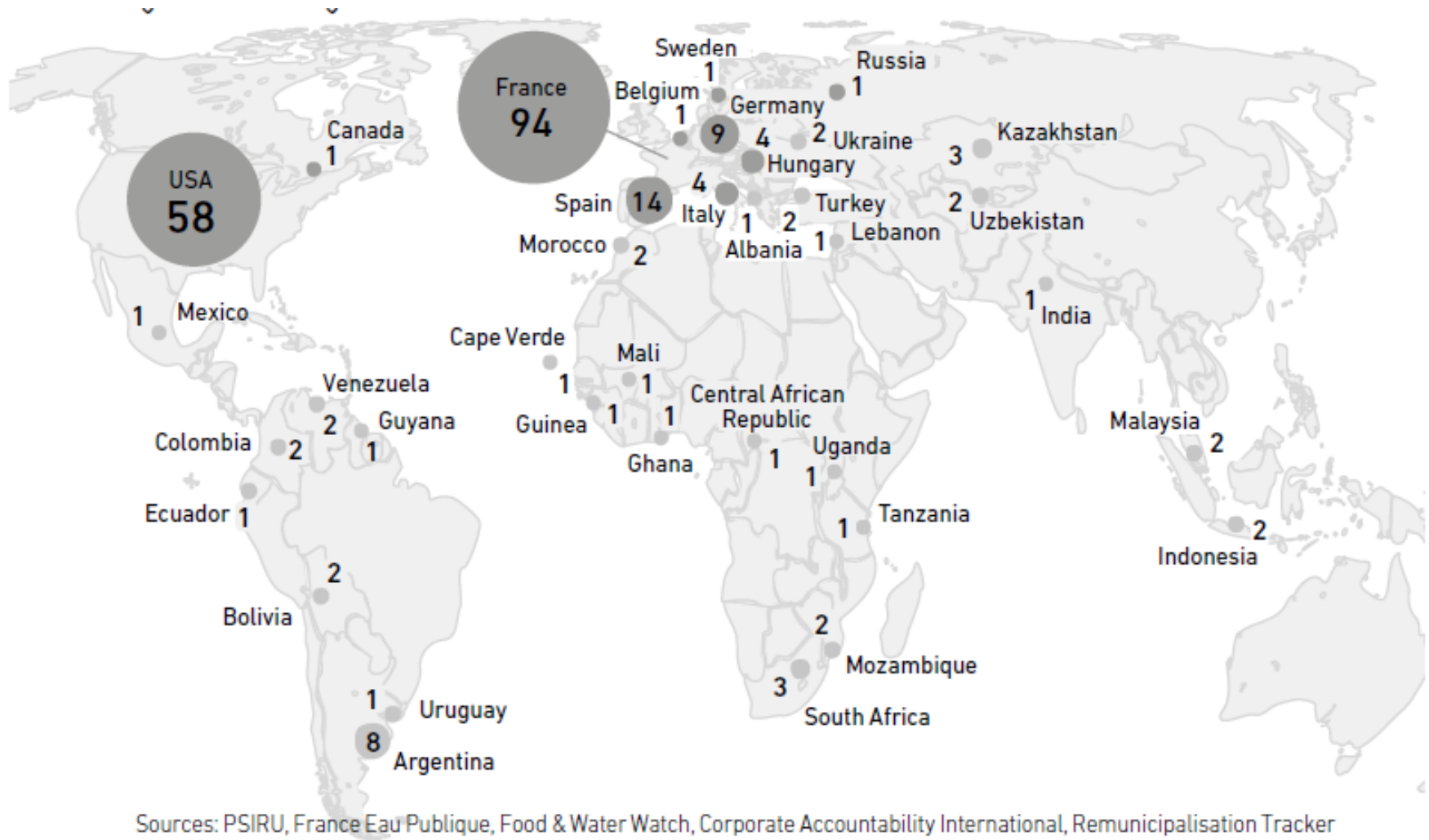
Cities over 10m. Population: 90% + public

City	Country	Pop (m.)	Public or private	Sub-contracts	Recent trend	Earlier conflict
Tokyo Yokohama	Japan	38	PUB			
Jakarta	Indonesia	31	PRIV		REMUN?	
Manila	Philippines	24	PRIV		conflict	
Delhi	India	24	PUB	PPP		X
Karachi	Pakistan	24	PUB			
Seoul Incheon	South Korea	23	PUB	PPP		X
Shanghai	China	23	PUB	PPP		X
Beijing	China	21	PUB	PPP		X
New York City	USA	21	PUB			
Guangzhou Foshan	China	21	PUB			
São Paulo^[12]	Brazil	20	PUB			X
Mexico City	Mexico	20	PUB	contracts	conflict	
Mumbai	India	18	PUB			
Osaka Kobe Kyoto	Japan	17	PUB			
Lagos	Nigeria	17	PUB		conflict	X
Moscow	Russia	16	PUB			X
Dhaka	Bangladesh	16	PUB			X
Greater Cairo	Egypt	15	PUB		conflict	X
Los Angeles	USA	15	PUB			X
Bangkok	Thailand	15	PUB			X
Kolkata	India	15	PUB			
Buenos Aires	Argentina	14	PUB		REMUN	X
Tehran	Iran	14	PUB			
Istanbul	Turkey	13	PUB			X
Shenzhen	China	12	PUB			
Rio de Janeiro	Brazil	12	PUB			X
Kinshasa	DR Congo	12	PUB			
Tianjin	China	11	PUB			
Paris	France	11	PUB		REMUN	X
Lima	Peru	11	PUB			X
Chengdu	China	10	PUB	PPP		X
London	UK	10	PRIV		conflict	X
Nagoya	Japan	10	PUB			
Lahore	Pakistan	10	PUB			X

Remunicipalización de servicios de agua 2000-2014



Remunicipalización de servicios de agua 2000-2014



Casos por país, según su nivel de ingresos

Países con altos ingresos (Pob. 21M)

incluyen:

- France: 94 casos, incluyendo
 - Grenoble 2003
 - Paris 2010
 - Bordeaux 2011
 - Brest 2012
 - Montpellier 2014
 - Nice 2015
- EEUU: 58 casos, incluyendo
 - Atlanta GA 2003
 - Laredo TX 2005
 - Houston TX 2007 (PPP)
 - Stockton CA 2008
- Otros:
 - Berlin, Germany 2013
 - Hamilton, Canada 2005
 - Varese, Italy 2013
 - Barcelona, Spain (starting)

Países con mediano a bajo ingresos (Pob. 81M)

incluyen:

- Accra (Ghana)
- Almaty (Kazakhstan)
- Antalya (Turkey)
- Bamako (Mali)
- Bogota (Colombia) (PPP+)
- Budapest (Hungary)
- Buenos Aires (Argentina)
- Conakry (Guinea)
- Dar es Salaam (Tanzania)
- Jakarta (Indonesia) (in process)
- Johannesburg (South Africa)
- Kampala (Uganda)
- Kuala Lumpur (Malaysia)
- La Paz (Bolivia)
- Maputo (Mozambique)
- Maldonado (Uruguay)
- Rabat (Morocco)
- Novojoa, Sonora (México 2005)
- Ramos Arizpe, Coahuila, (Mexico 2014)

Ejemplos de resistencia a la privatización del agua

País	Ciudad	Año	
Italy	Nacional	2011	Referéndum nacional contra privatización logra mayoría
UK	N.Ireland	2003	Campaña ciudadana rechaza privatización
Germany	Hamburg, Leipzig etc	2000	Referéndum rechaza privatización
Russia	St. Petersburg	2000	Campaña ciudadana rechaza privatización/APP
Spain	Madrid	2010	Campaña ciudadana rechaza privatización
Brazil	Rio de Janeiro	1995	Campaña ciudadana rechaza privatización
India	Delhi	2000	Campaña ciudadana rechaza privatización
Nigeria	Lagos	2000	Campaña ciudadana rechaza privatización

Re-municipalización de servicios en europa

Sector	Proceso	Países	Factores
Agua	Re-Municipalización, no renovación de contratos	Francia, Hungría, Alemania, Italia	Incumplimiento, costo, control
Electricidad	Compra pública de empresas privadas (>€9bn), nacionalización, no renovación de contratos	Alemania, Hungría, Lituania	Incumplimiento, costo, control
Salud	Renacionalización del seguro médico	Slovakia	Costo, eficacia
Transporte público	Municipalización de contratos y concesiones	Reino Unido, Francia	Costo, incumplimiento, objetivos públicos, control
Residuos sólidos	Contratos reasignados a entidades públicas, no renovación de contratos	Alemania, Reino Unido, Francia...	Costo, control
Limpieza	Contratos reasignados a entidades públicas, no renovación de contratos	Reino Unido, Finlandia	Costo, empleo
Vivienda	Contratos reasignados a entidades públicas	Reino Unido, Alemania	Costo, eficacia

Nacionalizaciones, incluyendo bancos

- Polonia, Hungría, Argentina renacionalizan fondos de pensión
- Argentina, Belice, Brasil, República Dominicana, Japón, Venezuela nacionalizan empresas energéticas
 - EEUU Boulder, Colorado crea servicio municipal de energía
- Bolivia nacionaliza aeropuertos, telecomunicaciones, empresas mineras
- Egipto, Jordania renacionalizan empresas después de levantamientos de 2011
- Nacionalizaciones de bancos en EEUU, Reino Unido y otros después de crisis financiera de 2008
 - Países Bajos nacionalizan SNS bank €3.7bn (2013)
 - Italia nacionaliza Banca Monte dei Paschi de Siena €3.9bn (2013)
 - Bélgica/Francia nacionalizaciones €5.5bn. 2013
 - España nacionaliza Bankia €19.5bn. + (2012)

¿Por qué están fracasando
las experiencias de privatización?

Las promesas incumplidas de los privatizadores del agua

- Aumentos en los precios
- Aumentos en el costo del financiamiento
- Incumplimiento con inversiones acordadas
- Mal desempeño
- Recortes en personal
- Falta de acceso a la información, especialmente la financiera

(from E. Lobina, Introduction, 'Our Public Water Future' 2015 TNI)

Precios, desempeño, fuerza laboral, recursos

- Los precios de servicios privatizados son mayores que los públicos
 - Francia: servicio privado cobra 16% mayor
 - Inglaterra: los precios se aumentaron en 50%, costos de operación fueron iguales
 - Adelaide, Australia: se realizó cargo excesivo de \$14 millones
 - Resistencia social frente a aumentos en precios: Cochabamba, Buenos Aires, Manila
- No hay evidencia de mayor eficiencia o de transferencia de riesgo
 - Según estudios cumulativos en todos los continentes
 - Muchos ejemplos de mal desempeño
 - Las concesiones y APPs generalmente requieren que el gobierno les garantice el retorno sobre capital invertido (Berlin, Santiago)
- Reducción en número de trabajadores, reducción en salarios
 - Indianapolis, Manila, Buenos Aires...
- Impacto sobre la sustentabilidad y disponibilidad del agua
 - Enron compró los derechos a las aguas subterráneas de California
 - Empresas privadas del agua en Chile priorizan agua para minería y megapresas

Exageración de necesidades futuras, sin cumplir con las inversiones pactadas

- Sub-inversión
 - La mayoría de los contratos privados no requieren que la empresa invierta
 - Dependen de las instituciones de financiamiento para préstamos (e.g. Veolia)
 - Uruguay: Hubo mucho más inversión en nuevas conexiones después de la renacionalización
- Sobre-estiman los requerimientos a futuro, con precios exagerados
 - Plantas de tratamiento en China, Turquía, Australia, India
 - En Cochabamba, costo de túneles innecesarios
 - En Yuvacik, Turkey: el costo fue el doble de lo esperado, garantizado por el gobierno; se está investigando posible corrupción
 - APPs fueron cancelados en Malasia, Colombia, China, Vietnam ... por estos motivos
- No invierten en el tratamiento de aguas residuales
 - Manila, Jakarta, Senegal, France

Trucos para extraer más recursos

- Falsificación de los índices
 - Grenoble, Bogota
- Altas tarifas cobradas para servicios gerenciales
 - Arezzo, Estache WB paper, SAUR in Sudáfrica
- Préstamos internos con altas tasas de interés
 - Thames water, Veolia
- Loss-making joint ventures and sub-contracting
 - Grenoble, Cartagena
- Falsificación de información entregada al regulador
 - Severn Trent et al en Inglaterra

Corrupcion, carteles, contratos secretos

- **Corrupción**

- Europa: Suez en Grenoble; viajes para miembros del Parlamento (Veolia)
- EEUU: casos de corrupción con subsidiarios de Veolia

- **Carteles y comportamiento anti-competitivo**

- France, Unión Europea en agua y energía

- **Captura de contratos a largo plazo**

- upfront payments, 'peer performance services' (PPS)

- **Falta de transparencia**

- "Confidencialidad comercial" Berlin
- Evasión de regulación o rendición pública de cuentas: París, Argentina, Reino Unido, Jakarta

Medidas correctivas: Referéndums, demandas, auditorías

- Italia, ciudades alemanes--Berlín
- Bolivia, auditoría y renacionalización
- Indonesia, Barcelona: las cortes declararon nulos los contratos

Caso 1: EEUU

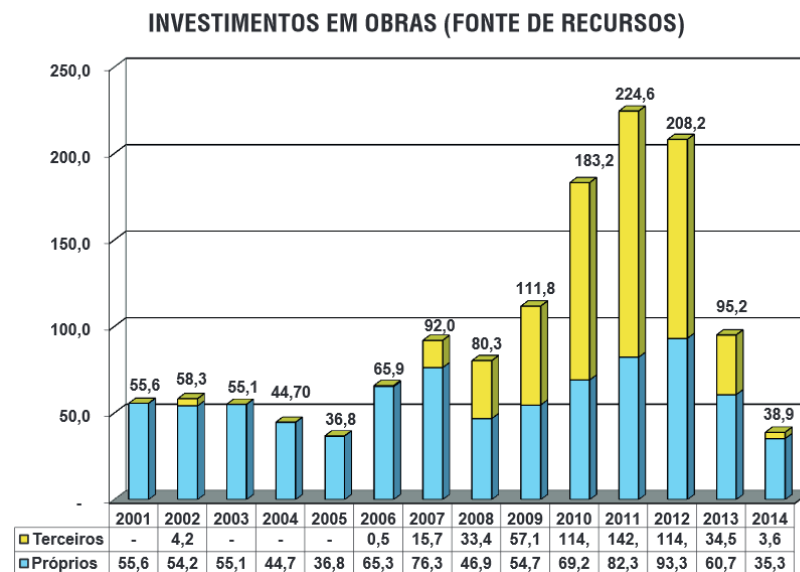
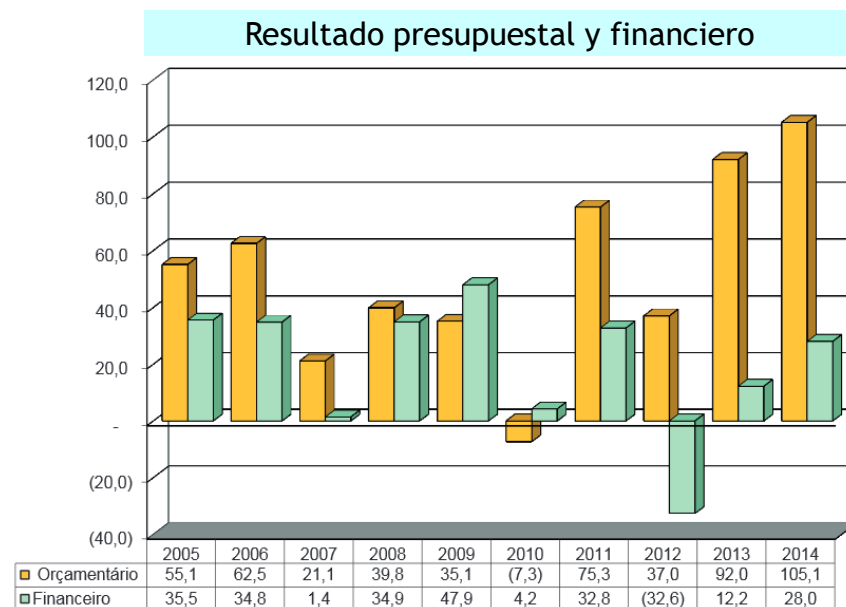
- Experiencia previa con privatizaciones—incumplimiento, altos costos, corrupción
 - Se ha cancelado concesiones privatizantes en ciudades principales incluyendo a Atlanta, Indianapolis
- La tendencia global es hacia la remunicipalización (58 casos en 15 años, y cada vez más) y hacia la cooperación inter-municipal
- Suez and Veolia promueven “nuevos” modelos para lograr derecho exclusivo a negocios abiertos a futuro
 - La solución de Suez: “pago por adelantado”, en el cual los costos son recuperados vía cobros al público a futuro: utilizado en Francia hasta los 1990s, y luego prohibido como forma de corrupción
 - El “Sistema de Desempeño de Pares” de Veolia implica contratos a largo plazo cumulativos, para lograr cada vez mayor control de los sistemas públicos del agua
 - En Pittsburgh, cobraron repetidas veces por la misma consultoría, y por cumplir con metas, y el 50% de gastos ahorrados
 - Promueven APPs como nueva manera de extraer pagos de los servicios públicos del agua
 - Cabildean para lograr legislación que permita que las empresas privadas puedan beneficiarse del financiamiento federal.
- En lugares como St. Louis, se ha podido rechazar estos “nuevos modelos”

Caso 2: Bogotá

- En 1999 el servicio público del agua para Bogota, EAAB, dividió la ciudad en 5 regiones y concesionó sus operaciones a empresas privadas para:
 - “Los procesos de atención al cliente, actualización y mantenimiento del catastro de usuarios; actualización y mantenimiento del catastro de redes en la zona de servicio; medición y facturación del consumo; cartera, la operación de red de distribución de agua potable; control de pérdidas comerciales y manejo de constructores y urbanizadores para servicios de acueducto y alcantarillado.”
- La auditoría de 2013 encontró que, entre los años 2003 y 2012:
 - La fórmula para calcular el Índice de Recaudo Ajustado -IRA- y el Nivel Mínimo de Recaudo -NR-, quedó mal elaborada desde los términos de referencia y la suscripción de los contratos especiales de gestión que originó el **pago indebido**, durante toda la ejecución de los mismos, en cuantía **de COP\$6.004.4 millones...**”
- “En términos generales, la operación de los servicios de acueducto y alcantarillado a través de los contratos especiales de gestión mostró falencias... que se tradujeron no solamente en condenas y procesos legales hasta ahora interminables, sino que (el organismo público) **perdió durante diez años tanto el control de la información de los catastros de redes y de usuarios, como la información del proceso de facturación de donde se deriva la mayor cantidad de ingresos de la entidad.**”
- **Bogota está terminando estos contratos para realizar estas actividades (como es la facturación) desde el propio organismo público.**

Case 3: Porto Alegre, Brazil

- Organismo municipal en ciudad de 1.5 millones
- Utilizan presupuesto participativo a través de reuniones locales con ciudadan@s para consensar planes
- Alto grado de servicios:
 - 100% asentamientos formales conectados
 - Asentamientos informales reciben agua gratuita por pipas
 - 88% de asentamientos formales conectados al sistema de drenaje
 - Se trata 80% de las aguas residuales
- Financiamiento
 - Superavit presupuestal todos los años
 - Alto nivel de inversión: R\$93 millones en 2015, principalmente desde superavit, el resto por préstamos públicos (incl. BID)
 - No APPs



Historia

- Los problemas con el sector privado que dieron lugar a la primera ola de desprivatizaciones hace 100 años, están presente en la actual tendencia hacia la remunicipalización.
- Los sistemas sirviendo a más de 90% de la población mundial están en manos públicas.
- La ola histórica hacia la propiedad y financiamiento pública, junto con la lucha por los derechos colectivos, permitió lograr la cobertura universal en europa y EEUU.

(from E. Lobina, Introduction, 'Our Public Water Future' 2015 TNI)

Remunicipalización y Democracia

- “La remunicipalización del agua no solo implica un cambio en la propiedad del servicio, sino abre nuevas posibilidades para la realización de metas colectivas, como son el derecho humano al agua y la transición a modelos de gestión sustentable.
- Las aspiraciones de las comunidades por contar con servicios de agua públicos y capaz de rendir cuentas, forman parte de sus luchas por cambios sociales y políticos. No se puede explicar la ola mundial a favor de la remunicipalización fuera del contexto de estas aspiraciones por la justicia social.

(from E. Lobina, Introduction, ‘Our Public Water Future’ 2015 TNI)

APPs: problemas e ilusiones

- Fuertemente promocionados por instituciones internacionales de financiamiento y corporaciones trasnacionales
- Permite que el gobierno se endeude sin que aparezca en las cuentas públicas
- El FMI advierte: los gobiernos pueden pedir prestado a un costo menor
- Reino Unido: el gobierno rechazó govt scraps Iniciativa de Financiamiento Privado después de que los auditores y parlamento encontraron problemas desastrosos con el costo de retrasos de capital y mal desempeño
- Similares problemas en resto del mundo, además de problemas de la corrupción, sobre-estimación

APPs: Problemas sistémicos (y ventajas)

1. Mayor costo del capital

El financiamiento público siempre paga tasas menores

2. Estimaciones de requerimientos futuros exagerados

- Transporte, agua, energía...

3. No asumen riesgos

- Exigen garantías gubernamentales

4. Carga sobre el gasto público a largo plazo

- Pagos garantizados a 25 años, más costosos

5. Corrupción y secrecía

- Enorme incentivo a ofrecer mordidas: contratos jugosos a 25 años

6. No hay mejorías en la eficiencia

- Demostrado a través de múltiples estudios

7. Incertidumbre y altos costos de transacción

- Renegociaciones, cuotas legales, costos de construcción más elevados

Dos ventajas para los gobiernos:

(A) Se logra la construcción de la infraestructura, porque no hay que pagar de antemano

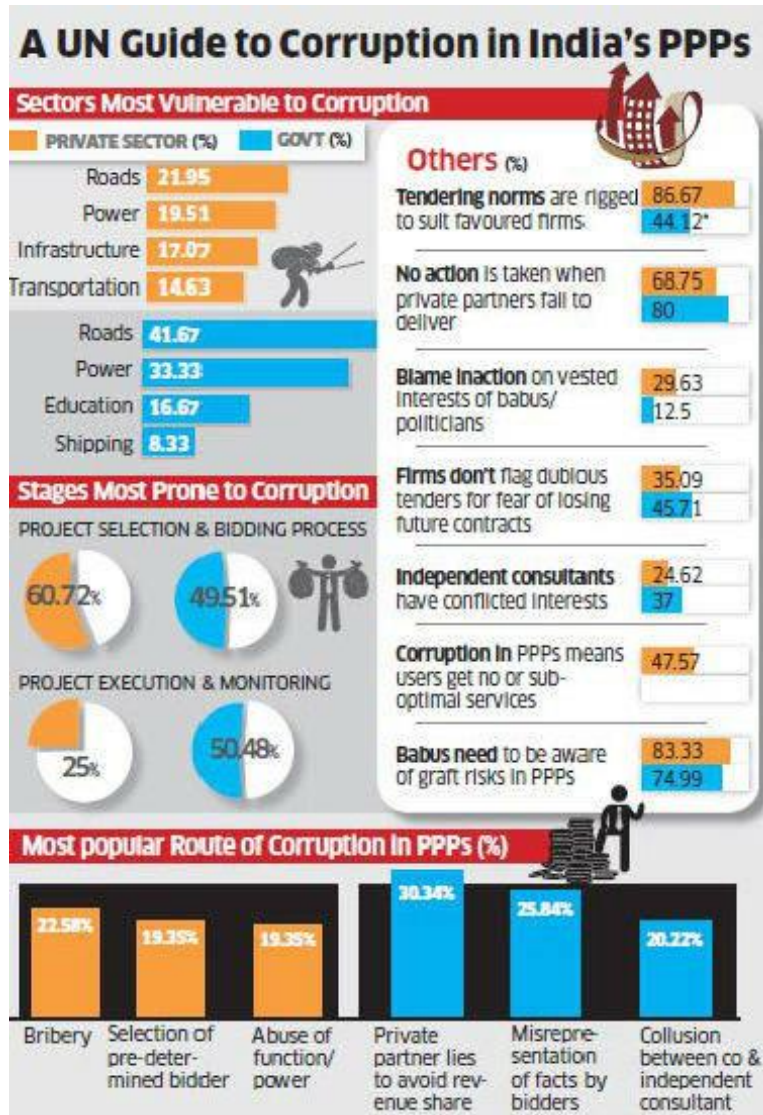
(B) Se reduce el gasto público a corto plazo, aunque se aumenta por mucho a largo plazo

Las calificaciones crediticias del gobierno mexicano son mejores que las de las empresas trasnacionales.

	S&P	Moodys	Rendimiento de bonos	Fecha
Gobierno Federal México	BBB+	A3	3.55%	Oct 2015
Gobierno del D.F.	-	A3		Oct 2015
Veolia	BBB	Baa1		Oct 2015
GDF-Suez [Engie]	A/A-1	A1		Oct 2015
United Utilities	BBB-	Baa1		Oct 2015

- “Los inversionistas han llegado en masa a adquirir bonos del gobierno mexicano” [FT 15/01/2015](#)
- Fitch Ratings ha asignado una Calificación de Default (IDR) de largo plazo de “BBB” a la municipalidad de Puebla [Business Wire June 12, 2015 Fitch Rates the Municipality of Puebla, Mexico 'BBB'](#)
- “Inversionistas en bonos de proyecto no han querido asumir el riesgo de construcción, y por lo tanto no han sido utilizados ampliamente en México para financiar proyectos “greenfield.” [Why project bonds are on the rise in Latin America White and Case Insight 28 Jul 2015](#)

APPs y la corrupción (India)



Medios de corrupción más populares:

Desde el gobierno:

- Mordidas
- Procesos de licitación con resultados pre-determinados
- Abuso de poder
- No toman acción cuando empresa privada no cumple

Desde la empresa:

- Socio privado miente para no compartir ingresos
- Desinformación por parte de licitantes
- Colusión entre la empresa y los consultores «independientes»
- Las empresas no señalan licitaciones pre-determinadas para no perder acceso a futuros contratos
- Mala calidad en los servicios

Ventajas del regreso al sector público

- El sector público permite mayor control democrático:
 - Para cumplir con el derecho humano al agua
 - Para lograr la transición hacia modelos de gestión sustentable
 - Para lograr transparencia y rendición de cuentas
 - Para lograr formas eficientes de organización y coordinación, incorporando participación ciudadana
 - Para tener acceso a fuentes de inversión de bajo costo
- Estos mismos factores explican tendencias hacia desprivatización en otros sectores, como es el sector de energéticos

Algunas conclusiones

- Las tendencias a corto y largo plazo son hacia la provisión pública de servicios del agua, no hacia su privatización.
- Los objetivos e intereses de las empresas privadas no coinciden con el interés público. La maximización de las ganancias está en conflicto potencial con las metas económicas, sociales y ambientales de los servicios públicos del agua.
- Los contratos con las empresas privadas son instrumentos neutrales, sino estructuras que distribuyen el control sobre recursos económicos entre el capital privado y el público.
- El gobierno local y nacional tiene acceso a toda la capacidad financiera y técnica requerida para invertir en, y operar, los servicios públicos del agua, a través de impuestos, préstamos a tasas favorables y el empleo directo de trabajadores capacitados. Las APPs aumentan el costo de inversión sin añadir ningún beneficio en términos de eficiencia o capacidad técnica.
- La democracia es tanto un medio como un fin de las luchas contra la privatización. Las campañas, demandas legales, auditorías y otras acciones colectivas sirven para lograr servicios gobernados de manera democrática y participativa, en un ambiente de transparencia con la rendición de cuentas.

Sources and links

Our Public Water Future The global experience with remunicipalisation	TNI/PSIRU/ Kishimoto et al	Apr 2015	EN	https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future
<i>Información para los medios de comunicación re Our Public Water Future</i>	<i>TNI</i>	<i>Apr 2015</i>	<i>ES</i>	<i>https://www.tni.org/en/file/1703/download?token=u1Y3APoq</i>
<i>Llego para Quedarse: la remunicipalización del agua como tendencia global [earlier report]</i>	<i>TNI</i>	<i>2014 Nov</i>	<i>ES</i>	<i>https://www.tni.org/files/download/heretostay-es.pdf</i>
Troubled waters; : Misleading industry PR and the case for public water (USA)	CAI/PSIRU/ Emanuele Lobina	Nov 2014	EN	https://www.stopcorporateabuse.org/blog/new-report-highlights-case-public-water
<i>¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública -</i>	<i>PSIRU/David Hall</i>	<i>Mar 2015</i>	<i>ES</i>	<i>http://www.psiru.org/sites/default/files/2015-03-PPP-WhyPPPsdontworkSpanish.pdf</i>
PPPs	PSIRU/ David Hall	Apr 2014	EN	http://www.psiru.org/sites/default/files/2014-04-PPPs.docx
Public and private sector efficiency	PSIRU/ David Hall	Jul 2014	EN	http://www.psiru.org/sites/default/files/2014-07-EWGHT-efficiency.pdf
WATERLAT-GOBACIT NETWORK	Dr. Esteban Castro		EN/ES	http://waterlat.org/