

La gran subasta del mercado del suministro de agua

IRINA MOULECHKOVA, PHD

PLAMENKA MARKOVA, PHD



Los servicios del suministro del agua, la electricidad, la salud y el transporte, otrora monopolios del Estado, han sido privatizados. Este informe se concentra en la privatización del agua, caracterizada por la falta de transparencia y la ineficacia, tarifas más elevadas y falta de mejoras en la infraestructura. La reestructura del sector del suministro del agua tuvo consecuencias adversas para la situación social y económica de la población, ya que los precios más altos socavaron el ingreso real de las familias.

La estrategia gubernamental para el suministro del agua

De acuerdo con la estrategia propuesta de desarrollo, transformación y administración del suministro del agua, que será adoptada a fines de 2002 por el Ministerio de Desarrollo Regional y Obras Públicas, hacen falta BGL 7.700 millones (aproximadamente USD 3.850 millones) en inversión extranjera privada para mejorar el abastecimiento de agua del país. Entre las fuentes de recursos financieros se encuentran, además del sector privado, los fondos que otorga la UE como paso previo a la incorporación al bloque y la inversión estatal directa. Los parámetros concretos de la distribución de las inversiones quedarán de manifiesto en el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Regional. El problema principal es la ineficacia en la administración del abastecimiento del agua realizada por 51 empresas estatales y municipales (que proveen el agua potable y el saneamiento) y las enormes pérdidas en la transferencia del agua debidas a la infraestructura antigua, de la cual debe modernizarse aproximadamente el 90%. El resultado es el elevado costo que tiene el agua potable para los consumidores.

El Banco Mundial ha exigido una estrategia nueva para la participación del sector privado en el abastecimiento del agua, que incluya una concesión, seguida de contratos para la administración y servicios concretos. La estrategia de la privatización implica modalidades mixtas de administración, como el plan para que el inversor privado construya la propiedad, la utilice por un lapso dado y finalmente transfiera la propiedad del bien al Estado.¹ El gobierno pretende implementar la estrategia de concesión en otras ciudades grandes, como Khaskovo, Pernik, Kyustendil, Dimitrograd, Vidin, Montana, Vratza, etc. El gobierno sostiene que la principal ventaja de la política de concesión es el elevado monto de inversión privada previsto y la posibilidad de que el Estado o el municipio tengan el control sobre los inversores. Pero ahora que la propuesta ha sido rechazada en Varna y Schoumen, no se sabe si otras ciudades adoptarán el modelo.

El caso de Sofia Water

El usufructo del suministro del agua en Sofia se otorgó por concesión a la compañía extranjera International Water Ltd., a fines de 1999. En 1998-1999, veinte empresas extranjeras expresaron su interés preliminar en administrar el suministro de agua potable y el saneamiento de la capital, además de reparar la infraestructura existente. El 6 de octubre de 1999, International Water Ltd. (un consorcio entre la estadounidense Bechtel Enterprise y la británica United Utilities International), ganadora de la licitación en la que participaron cuatro empresas (entre ellas Vivendi y la compañía francesa Lyonnaise des Eaux, que también pretendió tomar parte en la licitación de Varna y Schoumen, pero en consorcio con Aqua Mundi), firmó un contrato de concesión de 25 años con el municipio de Sofia. La Sofia Water Joint Stock Company (Aguas Sofia S.A.) se fundó con 75% de las acciones pertenecientes a International Water Ltd. y

25% en poder del municipio de Sofia. En noviembre de 1999, expertos de Raiffeisen Investment (un grupo internacional de consultores) advirtieron que era probable que International Water Ltd. no pudiera invertir en Sofia Water debido a la falta de demanda por las acciones de la compañía en los mercados internacionales de finanzas y a la incertidumbre acerca de la situación financiera de la compañía y su capacidad de inversión.

Mala gestión, precios más elevados e inexistencia de infraestructura nueva

Pronto quedó en evidencia que International Water Ltd. no podría cumplir sus obligaciones contractuales. En julio de 2002, el municipio de Sofia acusó a International Water de violaciones contractuales y mala gestión. La mayoría de los consumidores fueron obligados a pagar por anticipado tarifas demasiado elevadas debido a errores en la medición del consumo de agua.² Los medios de comunicación divulgaron el caso de una anciana jubilada que vivía en un apartamento y recibió una cuenta de agua como si tuviera una piscina olímpica. El concesionario atribuyó el problema a un error del nuevo sistema informático.

Las tarifas vigentes (para familias y empresas) del agua potable son muy elevadas, con la excusa de que los equipos de abastecimiento del agua son muy viejos y necesitan modernizarse. A la compañía Sofia Water también se la acusa de ignorar las quejas de consumidores relativas a su respuesta tardía a las emergencias (por ejemplo, fallas en la red central del suministro del agua y la subsiguiente inundación de calles, sótanos, etc.); el cese arbitrario del suministro en viviendas y distritos individuales, y el caos en el servicio prestado. La transparencia prometida por la compañía británica se disipó. Además, el municipio de Sofia tomó partido indirectamente por el inversor británico contra los intereses de los contribuyentes al no aprovechar su derecho de control como miembro de la compañía de sociedad anónima, Sofia Water. Otras quejas contra la nueva compañía, como el hecho de que la nueva infraestructura, es decir los nuevos contadores de agua, no cumplen con la normativa vigente y la baja presión del agua en los pisos altos, están actualmente en discusión.

Debido a la mala gestión, el municipio amenazó con cancelar el contrato con el inversor extranjero. Sin embargo, no se tomaron medidas concretas. Mientras, se sucedieron otros escándalos, como el nombramiento de subcontratistas para mantener la infraestructura. Juristas sostienen que los procedimientos de selección y designación de los cuatro subcontratistas de la empresa también violaron el contrato.

¿Quién es el propietario?

International Water Ltd. vendió sus acciones de la compañía Sofia Water, pero el público no conoce la identidad del nuevo propietario, aunque este inversor controla el abastecimiento del agua de 1,3 millones de consumidores. Aunque el

1 Los contratos de concesión tienen una duración máxima de 35 años. El primero de 25 años se realizó para Sofia, la capital del país. Por recomendación de consultores del Banco Mundial y la UE, dichos contratos fueron planificados para Varna (la «capital» marítima) y Schoumen (ciudad en el noreste del país) como programas piloto. Sin embargo, tras el fracaso reciente del plan de concesión de Sofia, las autoridades municipales de ambas ciudades rechazaron el proyecto piloto.

2 Todos los meses los consumidores de Sofia pagan USD 2,6 millones por el agua potable, 36% del cual se pierde debido a la infraestructura deteriorada, al robo y a empresas no registradas. Cada día circulan 700 mil metros cúbicos de agua por las cañerías de Sofia, mientras los consumidores reciben, en realidad, sólo 448 mil metros cúbicos.

alcalde de Sofía asegura que tiene información extraoficial acerca de la venta, el nuevo contrato debe ser aprobado por el Consejo Municipal de Sofía y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), siendo ésta última la institución que financia el contrato de concesión. El Comité Nacional de Abastecimiento del Agua anunció que la International Water Ltd. no estaba registrada en Gran Bretaña, sino en los Países Bajos, para beneficiarse con el sistema tributario que beneficia a las compañías extranjeras que operan en un tercer país.

¿Dónde termina la cuenta?

Aunque el contrato de concesión estipulaba que las tarifas iniciales se mantendrían los primeros tres años, el precio del agua aumentó dos veces durante el segundo año del contrato. Sofía Water también exigió un incremento adicional de 16-17% en octubre de 2002, debido a la necesidad urgente de reparar el embalse de la represa Beli Izkar, una de las principales fuentes de agua potable de la capital. El Ayuntamiento de Sofía no autorizó el pedido para subir el precio hasta fines de 2002, argumentando que la inflación es baja y controlada (dado que Bulgaria se rige por un Consejo Monetario) y que el contrato obliga a la compañía a modernizar toda la infraestructura de suministro del agua, incluyendo el embalse de la represa como parte del sistema.

Omonit, el organismo regulador, descubrió que los propietarios iniciales de Sofía Water declararon haber gastado USD 6,2 millones, pero la empresa sólo presentó documentación por USD 1,9 millones. El inversor justifica el gasto con la elevada comisión que debió pagar al BERD y a los consultores de Price Waters Coopers. No existe información acerca de qué servicios están incluidos en la tarifa.

Los medios revelaron que el BERD otorgó a Sofía Water un préstamo de EUR 35 millones para la reparación de la infraestructura del suministro del agua y entregó EUR 15 millones de esa cifra el 22 de diciembre de 2000. De esta cantidad, EUR 13,5 millones fueron transferidos fuera del país por United Utilities International e International Water Ltd. La documentación pertinente fue presentada por expertos independientes en enero de 2001 a parlamentarios búlgaros de todos los partidos políticos en las tres regiones electorales de Sofía. Es evidente que no sólo el municipio toma partido por el inversor extranjero (quienquiera que sea), sino que también lo hace el Estado en general, incluyendo al Parlamento y al Ministerio de Desarrollo Regional y Obras Públicas, al ignorar el dudoso cumplimiento del contrato, que indudablemente afecta los intereses de consumidores del agua y de los contribuyentes.

El caso de Sofía se caracteriza no sólo por el incremento ilegal de las tarifas del agua para la población, facturas excesivamente elevadas y pago por agua no consumida, sino también por la inexistencia de una estrategia de largo plazo para la reparación del sistema de abastecimiento del agua. Los proyectos de reconstrucción son habituales en los casos de emergencias, y por tanto el agua puede cortarse en cualquier momento. Algunos proyectos de reconstrucción comenzaron en el verano boreal de 2002, pero éstos no afectan sistemáticamente a la infraestructura integral del agua de la capital. La reconstrucción parcial del embalse de la represa de Beli Iska fue una de las justificaciones de Sofía Water por el incremento del 16% en las tarifas del agua a partir del 5 de octubre de 2002. Por otra parte, en su oferta para obtener el contrato, el inversor extranjero inicial prometió BGL 81 millones en inversiones para 2002 y BGL 340 millones para los 15 años siguientes. El ganador propuso el precio más alto para los derechos por la concesión y el monto más elevado de las inversiones ofrecidas. Todos estos parámetros fueron incluidos como las principales disposiciones del contrato de concesión.

La gran venta

La privatización de las empresas de suministro del agua en otras localidades también resultó en la falta de transparencia y la ineficacia a la hora de reparar infraestructura vieja. Con la modificación de las leyes referidas al agua, la infraestructura – la red de cañerías, estaciones de bombeo y estaciones purificadoras – se retirarán de los bienes de las compañías como propiedad estatal o municipal según distintas modalidades jurídicas. El usufructo de estos bienes quedará en poder de los inversores privados. El proceso comenzará en 2003, ya que para fines de 2002 estará vigente la ley para la reglamentación nacional del sector. Un nuevo organismo que supervisará la calidad y el nivel del servicio, así como el precio del agua, estará vigente a principios de 2004.

Por consiguiente, la gran venta del sector comenzará en 2003. El concesionario seleccionado tendrá el derecho de administrar el suministro de agua por un periodo de hasta 35 años tras la firma del contrato, cuyas condiciones podrán extenderse por consentimiento mutuo de las partes, según decisión del Consejo de Ministros (el organismo ejecutivo según el artículo 6 de la Ley sobre Concesiones), pero no por más de 50 años (artículo 3 de la Ley sobre Concesiones). A cambio, se exige cierta cantidad de inversión. Por ejemplo, para el plan fallido en Varna y Shoumen, el monto mínimo anunciado ascendía a USD 108-110 millones. En este caso, para evitar los escándalos que azotaron a Sofía Water, está previsto que la ley reglamente y controle las inversiones y la aplicación del contrato. Sin embargo, debe subrayarse que el proceso de privatización y liberalización del mercado de suministro del agua está influido por consultores extranjeros bien remunerados que promueven sus propios intereses y los de potenciales inversores extranjeros a costa de los contribuyentes.

Los derechos afectados

El derecho a un nivel de vida decoroso, como se acordó en la Declaración de Metas de Desarrollo del Milenio, de las Naciones Unidas, significa que los Estados deben garantizar que todos los acuerdos comerciales contraídos bajo los auspicios de la OMC, así como el proceso de privatización y liberalización de los servicios públicos básicos, no pondrán en riesgo la situación social y económica de sus ciudadanos, ni sus derechos fundamentales a la vida y el desarrollo, como se estipula en el artículo 8 (1) de la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo.

Las Instituciones Financieras Internacionales siguen insistiendo en comercializar servicios propios del ámbito público y no comerciales, argumentando que las inversiones en estos ámbitos tendrán un efecto importante en el crecimiento y la reducción de la pobreza, y que deben incrementarse drásticamente atrayendo nuevas fuentes de financiación. Sin embargo, es claro que la privatización y la liberalización de los servicios públicos básicos, sin ninguna medida protectora del Estado, podrían conducir al empobrecimiento de la población en general y la violación del derecho a la vida, el derecho a un nivel decoroso de vida y el derecho al desarrollo. Toda política similar privaría a los ciudadanos de su derecho a recibir protección económica y social de parte del Estado. La reestructura del sector del suministro del agua en Bulgaria ejerció un impacto negativo en la situación social y económica de la población, ya que los precios más altos han minado los ingresos reales de las familias.

Recomendaciones

El gobierno búlgaro debe tomar todas las medidas posibles para minimizar los efectos negativos de la privatización y la liberalización de los servicios básicos, mediante la inclusión de parámetros para la protección de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos y de su seguridad social en el proceso de negociación con la OMC, el FMI y la UE. El Estado debe cumplir sus obligaciones internacionales previas, asumidas en acuerdos internacionales de los cuales Bulgaria es parte, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bulgaria debe incluir mecanismos viables para el control y la supervisión de inversores privados nacionales y extranjeros en los sectores de servicios en su legislación nacional, antes de que avance la liberalización de los mismos.

El Estado debe emprender las debidas medidas legislativas y de otro tipo para evitar y limitar la corrupción entre los organismos estatales y municipales en el proceso de liberalización del comercio de servicios que se impone externamente. ■

Bibliografía

Información de los órganos de prensa «Capital», «Monitor», «Trud» y «Banquero».

Informe de la Asociación de Protección al Consumidor sobre la concesión del agua.

«Water and Poverty», declaraciones de J. Saghir, Director de Energía y Agua, Banco Mundial, en la inauguración del Día del Agua, la Salud y la Pobreza, WaterDome, 2 de septiembre de 2002 en CMDS, Johannesburgo.

Ariel Dinar y Ashok Subramanian, Editores. «Water Pricing Experiences: an International Perspective». Trabajo técnico del Banco Mundial 386, 31 de octubre de 1997.

Paul Holden y Mateen Thobani. «Tradable Water Rights: a Property Rights Approach to Resolving Water Shortages and Promoting Investment». Documento de trabajo de investigación 1627, 31 de julio de 1996.

Bulgarian Gender Research Foundation
<bgrf_jiv@inet.bg>