¿DE QUIÉN ES EL AGUA EN MANTA?

JÓVENES ISP POR SU DEFENSA

INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS

PSI
PUBLIC SERVICES
PSI
PUBLIC SERVICES

Presentación

Este estudio es parte de la Campaña por la Defensa del Agua, que el Colectivo de Jóvenes de la Internacional de Servicios Públicos en el Ecuador ha emprendido para defender este bien común de la humanidad y mantener en manos públicas su cuidado, provisión, control y beneficio abrigados por los principios de cooperación, solidaridad y justicia social.

La ISP tiene una especial atención en el control público de los servicios posterior a los desastres y el caso de Manta, post terremoto 2016, ha sido un elemento de seguimiento y preocupación; así como también la creciente privatización que las Alianzas Público-Privadas, traen consigo en el mundo.

El estudio ha sido realizado por Jonathan Báez, joven economista ecuatoriano, quién ha aportado este insumo como sustento de la campaña, que tendrá como primer momento, la celebración del Día Mundial del Agua en 2018. ❑

Introducción

Las privatizaciones contemporáneas representan una nueva ofensiva del capital para mantener su tasa de acumulación constante. Las clases dominantes articulan distintas estrategias para mercantilizar nuevos espacios de la vida social. De esa forma, actividades que se consideraban de carácter público ahora se encuentran acechadas por la sombra del neoliberalismo, mismo que tiene como objetivo garantizar el enriquecimiento de unos pocos y mantener condiciones de vida empobrecidas de muchos. En ese contexto, la privatización de los servicios públicos aparece como uno de los mecanismos que permiten la consecución de ese proceso y afecta no solo a consumidores y consumidoras de dichos servicios sino también a sus trabajadores y trabajadoras. Ese es el caso del acceso al agua.

Durante la embestida del programa neoliberal, ocurrido entre las décadas 80 y 90s, representado por la aplicación de una serie de acciones impuestas en el consenso de Washington[1]. Ese consenso estipulaba que los Estados latinoamericanos realicen una serie de políticas que les permitan a los países ser más atractivos para las dotaciones de créditos internacionales y así impulsar "una mejor vida" de sus poblaciones. No obstante, la evidencia muestra que el único fin de estas políticas fue el primer objetivo y, al contrario, las condiciones de vida fue lo último en ser considerado importante. De esa forma, entre las políticas mencionadas se encuentra la privatización de las empresas públicas (Acosta 2001). El argumento esgrimido para tal proceso se puede resumir de la siguiente manera:

> El descomunal crecimiento del aparato estatal, su ineficacia, la corrupción administrativa, la duplicidad de funciones de muchas entidades estatales, y el permanente estado de insolvencia económica, ha provocado que el Estado moderno haya tenido que regresar los bienes a los particulares, y transferir muchos servicios a entidades privadas. (Penagos 1996, 325).

Esa misma lógica se aplicó para la privatización de servicios básicos como el abastecimiento de agua. Sin embargo, al observar la práctica de las empresas privadas que pasaban a administrar el abastecimiento del agua se concluye que el modelo privado no solo no era tan eficaz y libre de corrupción como pregonaba ser, también mostró que su finalidad era la maximización de beneficios (Castro 2016). Al contrario de la empresa pública que fundamentaba su actuación en maximizar de alguna manera un bienestar social (Páez and Silva 2010). De esa manera, se puede mencionar que:

> Los argumentos utilizados para promover las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento ignoran la evidencia histórica existente sobre la interrelación entre los sectores público y privado en la organización de los servicios de agua y saneamiento. En particular, dichas políticas han desconocido el registro histórico que demuestra que la universalización del acceso a estos servicios esenciales en los países desarrollados requirió la desprivatización de las empresas que gestionaban estos servicios y la creación de empresas públicas, con inversión pública. Los argumentos privatistas han reemplazado estas lecciones provenientes de la evidencia histórica con prescripciones derivadas del marco ideológico neoliberal que no tiene fundamento empírico. (Castro 2016, 58).

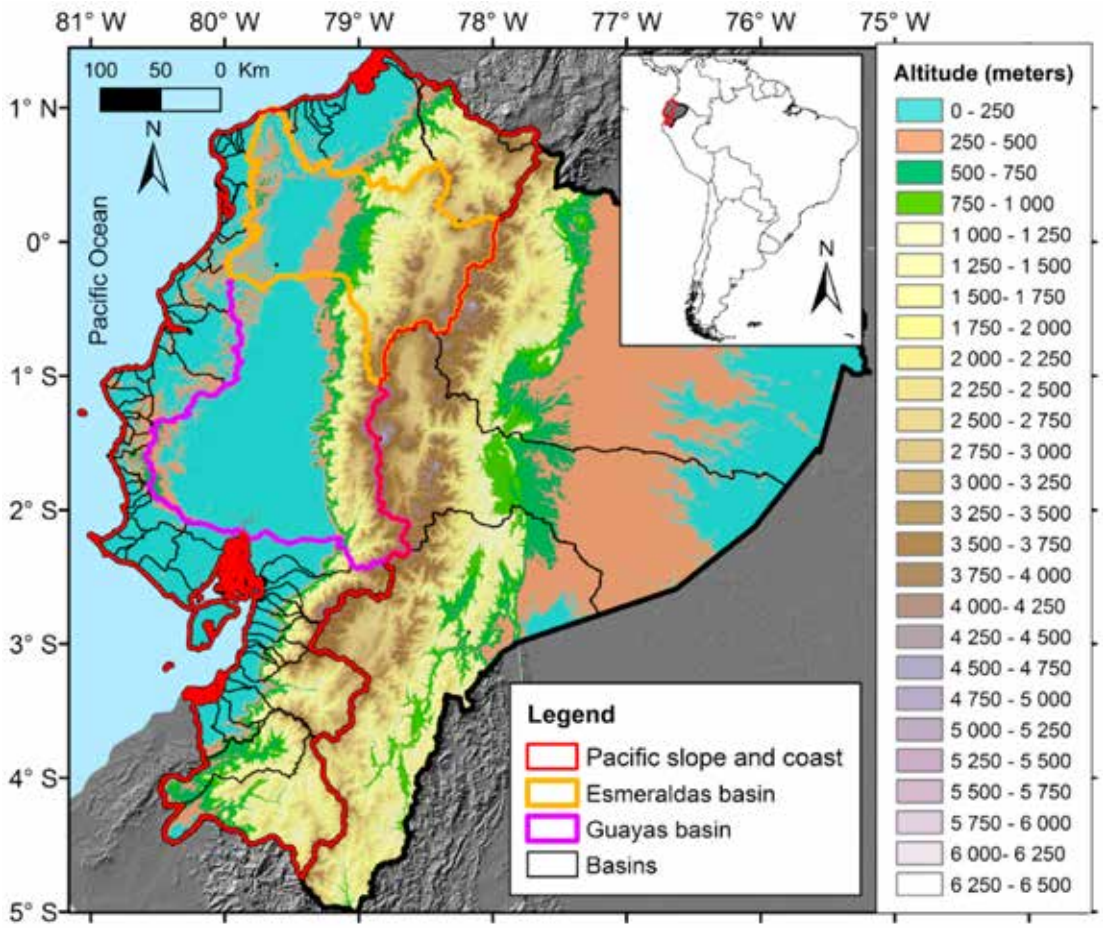
Por otro lado, como lo explican Chong y Lora (2007) los ciudadanos no se sienten satisfechos con la experiencia privatizadora, llegando a que tres de cada cuatro latinoamericanos consideran que no han sido buenas, pues se piensa que los efectos sociales han sido devastadores por ejemplo en temas de destrucción de empleo, despidos, etc. Si bien las coberturas aumentan, el efecto negativo en muchos casos se replica en la elevación de las tarifas a esos servicios, con lo cual también se observa afectación a consumidores y consumidoras. En conclusión, los argumentos apologéticos sobre la privatización se desarman con la evidencia y lo público se reafirma como el espacio de convergencia hacia una mejor dotación de servicios básicos, entre ellos el agua; así como las condiciones de vida aceptables tanto para trabajadores y trabajadoras como para consumidores y consumidoras. En otras palabras "el agua constituye un factor fundamental no solamente para la clase trabajadora, sino también para el desarrollo de nuestras naciones." (Rodríguez 2017). ❑

El agua en Ecuador

El acceso al agua potable es reconocido como un derecho fundamental por la Organización de las Naciones Unidas –ONU- en 2010, considerando que existe una estimación de 748 millones de personas (11% de la población mundial) que no tienen acceso a fuentes seguras de agua potable[2]. No obstante, la constitución del Ecuador elaborada en 2008 reconoce en su artículo 12 el derecho al agua como humano, fundamental e irrenunciable. Mientras que en el artículo 313 se califica al agua como perteneciente al "sector estratégico", el cual se entiende como "aquel que por su trascendencia y magnitud tiene decisiva influencia económica, social, política o ambiental" y será el Estado el cual administre a través de empresas públicas, las que se encuentran a su vez reguladas por ley.

Un año antes de la constitución en 2007 se presentó el "II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio" en el que se habían presentado avances en materia de acceso a agua potable y saneamiento, aún la brecha territoriales (urbano/rural, costa, sierra y oriente) eran aún considerables. De esta manera, el acceso de los ciudadanos al agua potable en el Ecuador, aumentó del 37% (1995), pasando a 67% (2001) y a 71,98% (2010). No obstante, aún se observan problemas como la brecha existente en el país entre las personas que no tenían acceso a agua potable a través de red pública era del 32,51%, situándose en 2010 en 28,02%. Así, son considerables los avances que se han tenido desde 1995 hasta 2010, puesto que la brecha ha disminuido un 35%. Sin embargo, a pesar de estos avances importantes en el abastecimiento, mismos que se han impulsado a través de lo público, parece tejerse un proceso no tan alentador para mejorar el servicio de agua tanto para consumidores y consumidoras como para trabajadores y trabajadoras del agua. Se trata de alianzas público-privadas, acciones que quizá pueden encubrir y/o representar una nueva ola de privatización de los servicios públicos y específicamente del agua.

Ese proceso se enmarca en un conjunto más amplio de privatizaciones generalizadas en Ecuador durante el gobierno de Alianza País. En el caso del agua dicho proceso tiene como referente la aprobación de la ley de aguas en el año 2014 y su articulación con el acuerdo comercial con la Unión Europea firmado el 11 de noviembre de 2016;



©Wikimedia commons

sin embargo desde julio de 2014 ya existía un acuerdo preliminar. De esa forma, en la ley de aguas para lograr la privatización los subprocesos de la administración de este servicio público vital, en el en el artículo 173 del documento de proyecto de ley que se sometió a consulta pre-legislativa se señalaba que "La provisión de agua potable comprende los procesos de captación y tratamiento de agua cruda, almacenaje y transporte, conducción, impulsión, distribución, consumo, recaudación de costos, operación y mantenimiento". Este mismo texto se recoge en el artículo 37 de la ley al hablar de todos los servicios públicos básicos. Pero el reglamento a la ley en su artículo 6 es más explícito y plantea que "se entiende por subprocesos de la administración del agua, al suministro de Agua Potable, Alcantarillado, al Tratamiento de las aguas residuales". Si él no tiene capacidad de cumplir se podrá delegar al interés privado.

Así, si bien el control del agua es del Estado, la ley ha servido para la entrega del agua a las industrias extractivas, monocultivo como flores, brócoli, palma y también camaroneras, en desmedro del control comunitario de las fuentes de agua. En el caso de la articulación con el acuerdo comercial con la Unión Europea ocurre un proceso similar, pues prácticamente se liberaliza el mercado de agua en territorios para que "los inversionistas transnacionales podrán expandir sus negocios hacia otras actividades extractivas, además de la minería, plantaciones de palma aceitera y caña de azúcar para agrocombustibles y monocultivos de exportación, en perjuicio y disminución de la producción de alimentos." (Chérrez, Bravo and García 2014, 78 ❑

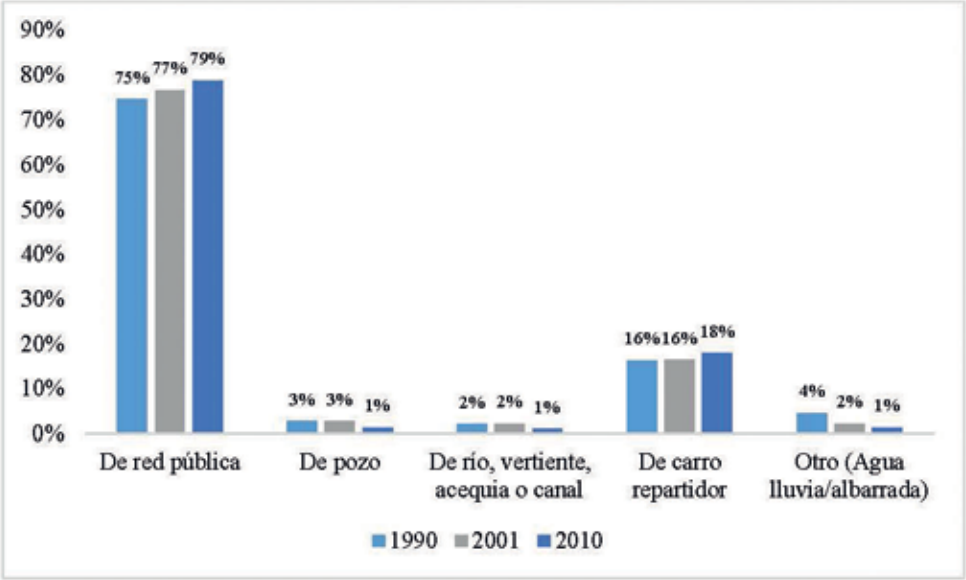
Alianza Público-Privada: el caso de Manta

La recesión económica en el país, producto de la caída del precio del petróleo y la revalorización del dólar[3], tuvo como efecto la implementación de una serie de medidas formuladas para mitigar los impactos de estos shocks. Una de esas propuestas fue la aplicación de Alianzas Público-Privadas. Dicho proceso se culminó en un articulado de ley que entró en vigencia a partir de diciembre de 2015, mismo que permite estas alianzas. De esa manera, en el año 2016 se planteó que cerca de 16 entidades públicas sean intervenidas por capitales privados. Desde sectores como hidroeléctricas, comunicación, construcción, financieras, aerolíneas, etc. están inmersos en dicho proceso[4]. Así se configuró en términos legales la posibilidad de que las privatizaciones tengan lugar en el país. En ese sentido, el abastecimiento de servicios básicos también ingresó.

En el caso del abastecimiento de agua resalta el caso del municipio de Manta, en el que la Empresa Pública Municipal de Agua de Manta –EPAM- firmó un acuerdo de alianza estratégica con la Multinacional Veolia en 2017. Se indica que durante 10 años, Veolia incorporará bienes y equipamiento por un valor de USD 12 millones para mejorar las redes de agua potable, salas de control y más en Manta. No obstante, este proceso se enmarca en otro acontecimiento, se trata del terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016 con epicentro en Manabí y que afectó a Manta. Este desastre natural implicó en esa ciudad la muerte de 219 personas y el colapso del sistema de agua potable. En ese contexto, se decide aplicar la figura de Alianza Público-Privada con la multinacional Veolia.

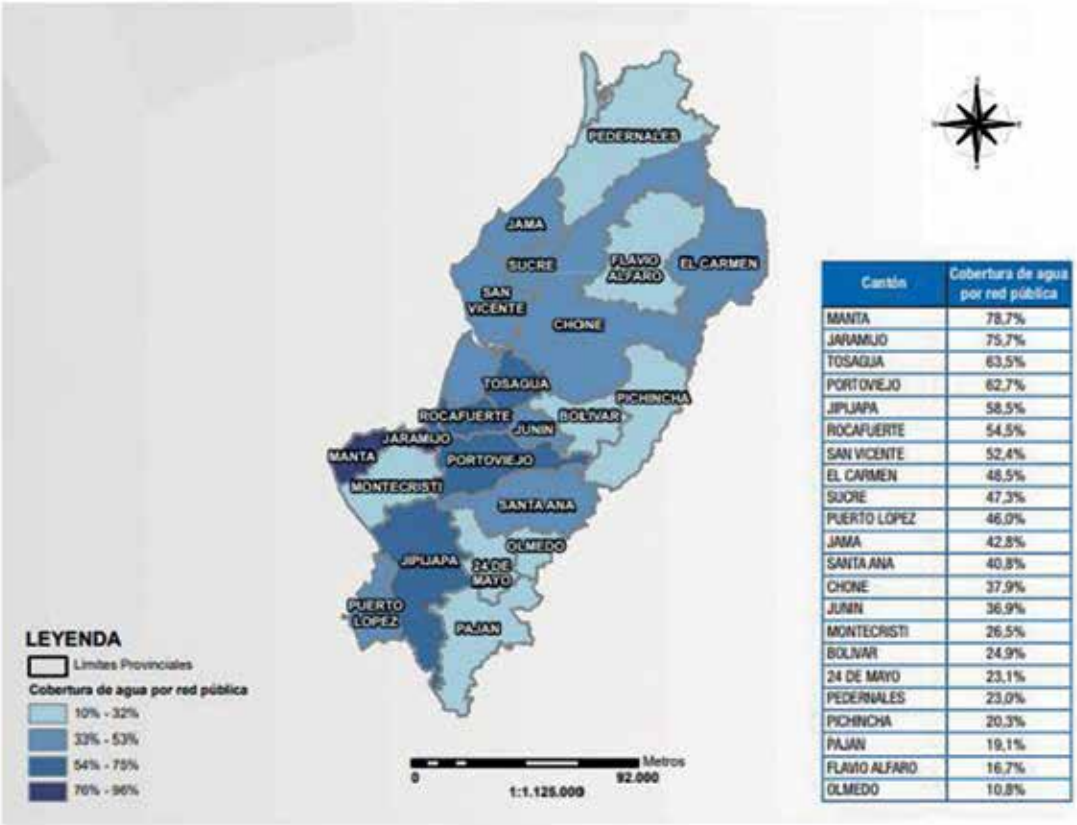
En ese sentido es importante mencionar que la distribución del agua en Manta muestra una tendencia importante hacia el abastecimiento de agua potable. De esa manera, se observa que entre 1990 y 2010 el suministro de agua que procede de una red pública aumenta del 75% al 79%. Eso convierte a Manta en la ciudad con mayor provisión de agua potable y, sobre todo, de carácter público en la provincia de Manabí en 2010. A su vez, esa evidencia indica que existe una gestión importante de la EPAM antes del terremoto, mismo que trastocó la posibilidad de mejorar la tendencia hacia la entrega del agua en la ciudad por parte de la empresa pública, considerando que datos más actualizados de la "estadística de información ambiental económica en gobiernos autónomos descentralizados municipales gestión de agua potable y alcantarillado" elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en el año 2015 indica que la EPAM suministraba de agua a 50.188 predios y no registra predios sin servicio.

Gráfico 1. Procedencia del agua recibida en Manta 1990-2010 (%).



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1990-2010
Elaboración: ISP

Gráfico 2. Cobertura de agua por red pública de la provincia de Manabí por cantones 2010 (%).

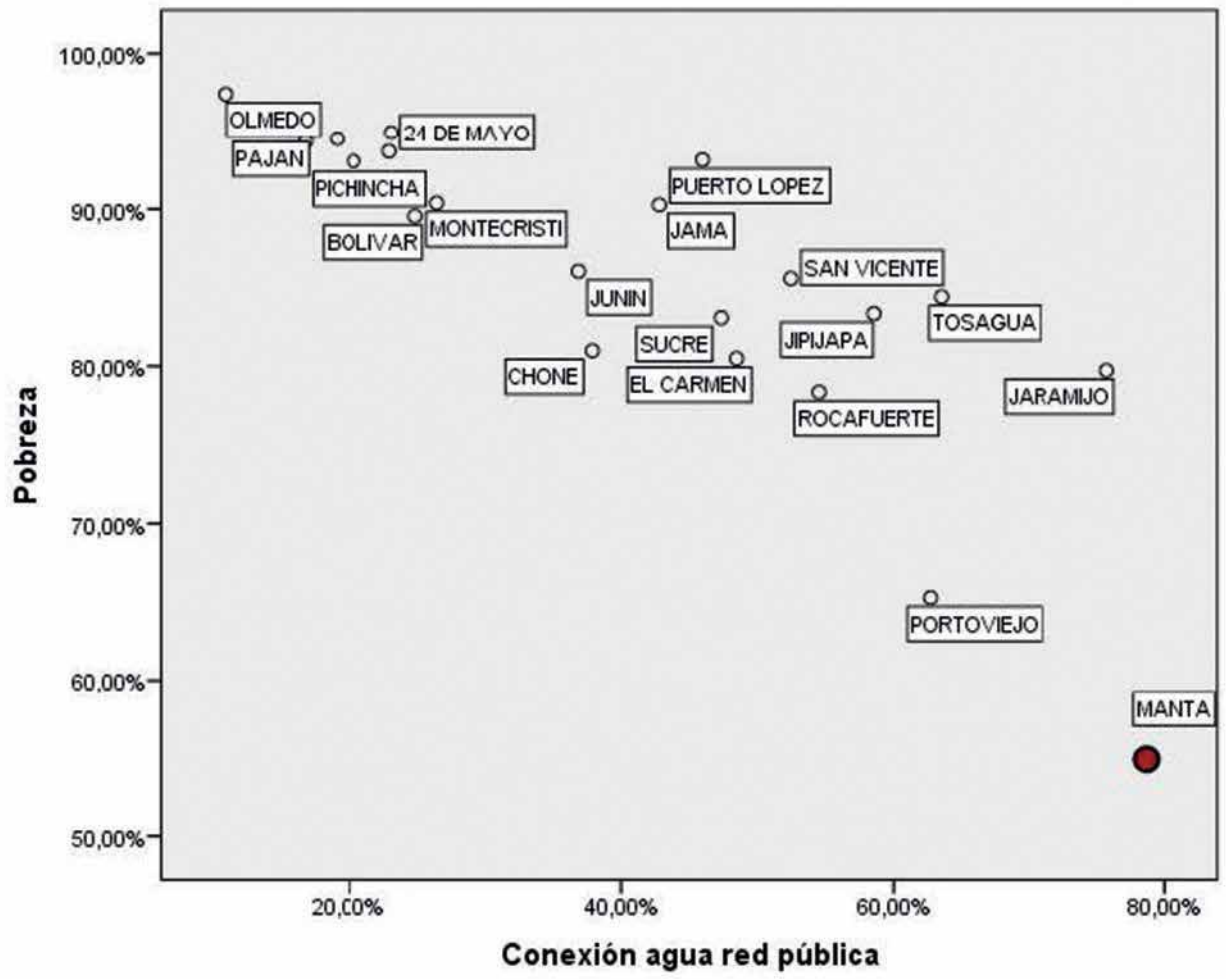


Cantón	Cobertura de agua por red pública
MANTA	78,7%
JARAMIJO	75,7%
TOSAGUA	63,5%
PORTOVIEJO	62,7%
JIPIJAPA	58,5%
ROCAFUERTE	54,5%
SAN VICENTE	52,4%
EL CARMEN	48,5%
SUCRE	47,3%
PUERTO LOPEZ	46,0%
JAMA	42,8%
SANTA ANA	40,8%
CHONE	37,9%
JUNIN	36,9%
MONTECRISTI	26,5%
BOLIVAR	24,9%
24 DE MAYO	23,1%
PEDERNALES	23,0%
PICHINCHA	20,3%
PAJAN	19,1%
FLAVIO ALFARO	16,7%
OLMEDO	10,8%

Fuente y Elaboración: (SENPLADES 2014, 70).

El acceso a agua potable es fundamental para garantizar una vida digna. En otras palabras libre de pobreza. En ese sentido, se observa que en la provincia de Manabí existe una fuerte correlación entre pobreza por necesidades básicas insatisfechas y acceso a red pública de agua[5]. A menor acceso al servicio de agua mayor es el nivel de pobreza y viceversa. De esa manera -según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010- el cantón Manta posee el más alto nivel de acceso a una red pública (79%) y el menor nivel de pobreza (55%) en la provincia. Al mismo tiempo, muestra que la gestión de Manta por parte de la EPAM ha sido de las más acertadas en la provincia.

Gráfico 3. Pobreza y acceso a red pública de agua en Manabí por cantones 2010.



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2010
Elaboración: ISP

Por tanto, la información empírica indica que la gestión de la empresa pública en cuanto al abastecimiento del agua es de las más eficientes en la provincia. La irrupción de la catástrofe interrumpió la tendencia hacia la ampliación del servicio. En ese sentido, es pertinente preguntarse si la inclusión de la alianza público-privada con la multinacional fue la mejor opción y, sobre todo, en qué condiciones se dio el proceso de firma. No obstante, para analizar esa sección es necesario analizar en un primer momento la historia de esta multinacional, así como las prácticas que posee en el ejercicio de privatización del agua. ❑

Empresa Veolia: historia y estrategia[6]

La empresa Veolia es una de las más grandes e influyentes compañías de agua en el mundo. Su sede se encuentra en París y han operado los servicios de agua de esta ciudad, en diferentes etapas, desde 1860 (en especial la facturación). La ciudad de París es una ciudad densamente poblada, el área metropolitana cuenta con aproximadamente 10 millones de personas. Esta compañía se estableció (con otro nombre) en la segunda mitad del siglo XIX, en tiempos del Emperador Napoleón III. A diferen¬cia de la mayoría de otros países occidentales que municipalizaron sus sistemas urbanos de agua a inicios del siglo XX, esta compañía logró retener la mayor parte de sus contratos en Francia. A pesar de ser una administradora de monopolios de recursos naturales vitales, no fue afectada por las tres olas de nacionalizaciones del país (1936, 1945 y 1981). Esto indica el poder político que podían generar gracias a sus fuertes conexiones por todo el sistema político. (Laimé 2007)

En 1984, los sistemas de agua de París estuvieron en su totalidad a cargo de la ciudad, con una notable excepción: la facturación, que se le había dado en subcontrato a Veolia en 1860 (entonces llamada Compagnie Générale des Eaux). Veolia creció

hasta convertirse en un negocio muy lucrativo que generó una tasa de beneficios del 60% durante los primeros 30 años. (Global Water Intelligence 2007). Sin embargo, la eficiencia de la red sufrió variaciones a lo largo de los años: estuvo en un estado lamentable después de la Segunda Guerra Mundial (44% de pérdidas), luego mejoró, hasta 1966 (22% de pérdidas), y se degradó de nuevo hasta 1976 (32% de pérdidas). Después que la ciudad eligiera a un consejo municipal en 1977, en las primeras elecciones municipales en más de un siglo, la tendencia se invirtió, con una nueva mejoría en la eficiencia de la red hasta llegar a un promedio de pérdidas del 20% entre 1980 y 1984. La red de agua sin procesar apenas recibió mantenimiento a lo largo de este periodo de posguerra.

En ese mismo año, el entonces alcalde Jacques Chirac firmó un contrato de 25 años con las filiales de Veolia y Suez (la otra gran empresa que manejaba el agua en París) para administrar los servicios de abastecimiento de agua y de facturación de París. El mantenimiento de la red de agua no potable fue también parte del contrato. A Veolia se le adjudicó la orilla derecha del río Sena, y a Suez la margen izquierda; este acuerdo del reparto de clientes en dos tercios y un tercio, curiosamente reflejaba los pesos respectivos de las compañías en el mercado en Francia. También establecieron una unidad mixta especial denominada Groupement d'intérêt économique –GIE- para cobrar facturas sustentadas en la base de datos históricos de los clientes de Veolia.

En 1987, la producción de agua y el mecanismo de control sobre las dos em¬presas privadas encargadas del suministro también se privatizaron parcialmente con la creación de una sociedad de capital mixto, SAGEP -Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris-. Se firmó un contrato de externalización de servicios (outsourcing) entre París y SAGEP, cuyo capital era propiedad en un 70% de la ciudad, un 28% de Veolia y Suez (cada uno dueño de un 14%), y un 2% de la Caisse des Dépôts et Consignations –CDC-, un banco nacional público de inversiones.

Las acciones que las compañías privadas tenían en SAGEP crearon un claro conflicto de intereses, ya que SAGEP debía supervisar la concesión, situación que, según se dijo en una auditoría de la ciudad de 2003, creaba "un papel paradójico y relaciones de

asociación que no son favorables a un ejercicio de control". También se dio un primer paso hacia la privatización, ya que el Servicio de Control de la Calidad del Agua, que estaba a cargo de la ciudad, se convirtió en un organismo público independiente, el Centre de Recherche et de Contrôle des Eaux de Paris –CRECEP-.

Este nuevo marco institucional, las fugas en la red se redujeron desde el 22% del agua suministrada en 1985 hasta el 17% en 2003. Después de una dura renegociación del contrato entre la ciudad y los operadores, esta cifra se redujo drásticamente al 3.5% en 2009. Sin embargo, las tarifas de agua aumentaron enormemente, en más de un 265% entre 1985 y 2009 sólo para el agua potable, con actualizaciones automáticas de las tarifas cada tres meses; en cambio, los precios sólo aumentaron en un 70.5% durante el mismo periodo. Este incremento provocó fuertes sospechas sobre las excesivamente altas tasas de beneficios para las dos compañías. Por ejemplo, las tarifas de agua en París aumentaron en más de un 90% entre 1991 y 1997, mientras que en el mismo periodo sólo aumentaron en un 51.5% en otras ciudades francesas de más de 100,000 habitantes.

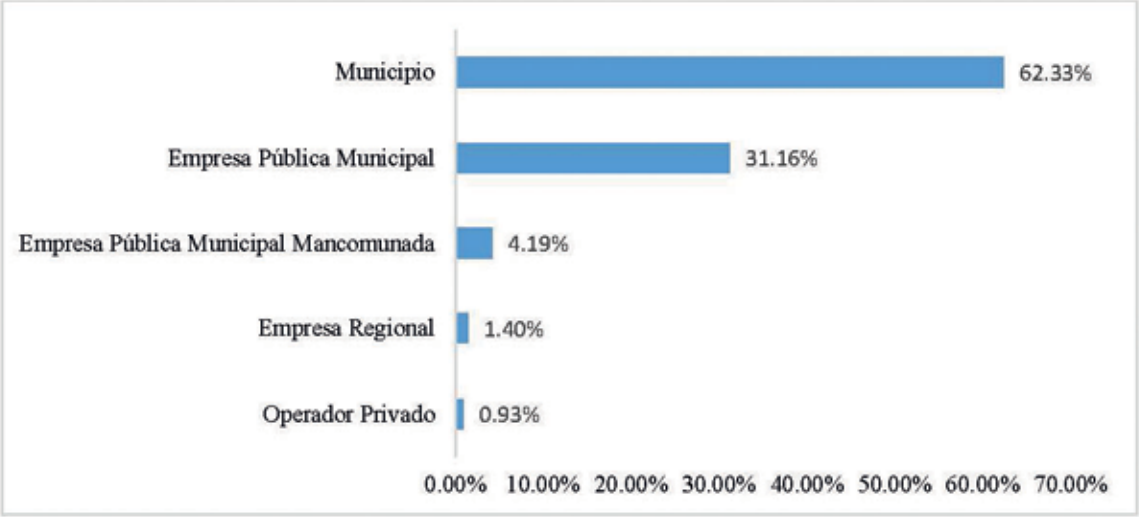
A esto es necesario agregar que la ciudad también comenzó a perder el control sobre los conocimientos técnicos del sistema. Antes de la privatización no se había realizado ninguna evaluación del patrimonio de la red de abastecimiento, y las autoridades se volvieron totalmente dependientes de las empresas privadas para obtener información sobre el estado de la red. La administración de la ciudad también tuvo dificultades para acceder a información financiera fiable: una auditoría de 2001 realizada por la ciudad demostró que la entidad encargada de cobrar las facturas, GIE, nunca había sido inspeccionada, y concluyó que "un servicio satisfactorio no justifica un precio tan alto". Otra auditoría realizada por el Tribunal de Auditores de la Región puso de manifiesto que GIE nunca declaró a la ciudad los ingresos extra que obtuvo.

Por último, pero no menos importante, otra auditoría a la filial de Veolia de París, en 2001, demostró que se trataba de "una compañía muy rentable" y era una "generosa contribuidora al flujo de efectivo del grupo". El beneficio medio anual oficial obtenido por las dos compañías fue de aproximadamente 6-7%, pero, hoy, fuentes de la ciudad de Paris sostienen que en realidad estaba más cerca de un 15%, aunque esto es imposible de probar dada la ausencia de datos fiables.

Además, muchas obras llevadas a cabo por la compañía fue encargada a sus propias filiales, una forma clásica de obtener beneficios adicionales por medio de sobreprecios pero, de nuevo, el nivel exacto de los beneficios sigue siendo desconocido, excepto para los altos ejecutivos de las empresas. En cuanto a lo referido al mantenimiento de la red de agua sin procesar, prácticamente no se hizo nada: las empresas no tenían incentivos económicos para realizarlo, en cualquier caso el contrato apenas exigía mantenimiento, y el controlador SAGEP no era desfavorable al desmantelamiento de la red, con la esperanza de vender más agua potable para compensar la disminución del consumo.

La información histórica recopilada muestra la manera en que la empresa tiene prácticas que se relacionan con la lógica de acumulación a partir de aumentar las tarifas en comparación a otras ciudades que no privatizaron el servicio, mientras sus ganancias alcanzaban cifras exorbitantes. En ese sentido, la estrategia de situarse en la cobranza por parte de la empresa es una de las maneras en que se acumula poder. Por otra parte, la disminución del conocimiento sobre los procesos técnicos es un riesgo que situaría en una dependencia de largo plazo a la empresa pública con la multinacional.

Gráfico 4. Forma de provisión del agua implementada por los GAD´s Municipales (%).



Fuente: Estadística de información Ambiental económica en Gobiernos Autónomos descentralizados Municipales 2015 (agua y alcantarillado).
Elaboración: ISP

A esto es necesario incluir que la multinacional muestra indicios del uso de paraísos fiscales a nivel mundial, así lo demuestra un informe realizado por El Grupo de Los Verdes / Alianza Libre Europea del Parlamento Europeo que indica cómo Veolia ha hecho posible que una parte cada vez menor de los beneficios obtenidos en Francia sea realmente gravado. (Matt, 2017). De esa manera existen indicios que se diseñó un esquema clásico de evasión fiscal, llamado "capitalización fina"

En este esquema, la compañía operadora estaría dotada con muy poco capital social, y su compañía matriz (supuestamente ubicada en un país favorable a los impuestos) le prestaría los fondos necesarios para su negocio. La compañía operadora entonces podrá deducir los intereses pagados a la compañía madre de sus ingresos gravables, mientras que la Compañía madre no pagaría ningún impuesto o poco impuesto sobre los intereses recibidos. Sin embargo, en caso de Veolia, la empresa madre no estaba ubicada en un lugar favorable a los impuestos, sino que, por el contrario, estaba en un lugar con algunas de las tasas impositivas más altas posibles. Por lo tanto, parece que Veolia ha optado por lo que podría llamarse un esquema de capitalización "espeso".

Las subsidiarias, y especialmente las ubicadas en países con tasas impositivas efectivas bajas (incluido EE. UU) fueron asignadas con abundante capital, a través de aumentos de capital social, o exenciones de deuda, por lo tanto, arrojando resultados altos y poder pagar dividendos significativos. Estos dividendos calificarían para el régimen de la compañía madre/subsidiaria y por lo tanto se gravarán dentro de la compañía madre hasta solo el 5% de su monto real. Por otro lado, la mayor parte de la deuda se concentraría en la empresa matriz, que podría deducir los intereses de su beneficio fiscal. De esa manera, un beneficio contable de 514 millones de euros puede convertirse en una pérdida fiscal de 121 millones de euros. En conclusión, Veolia solo puede pagar cantidades muy limitadas de impuestos sobre los beneficios obtenidos en dos de sus principales países de operación: Francia y los EE. UU., mismos que se han convertido en una especie de paraíso fiscal para el grupo.

En la actualidad Veolia se ha convertido en una multinacional con sede en Francia, con 2.728 filiales 4 en 47 países, en los 5 continentes. Su facturación global consolidada es

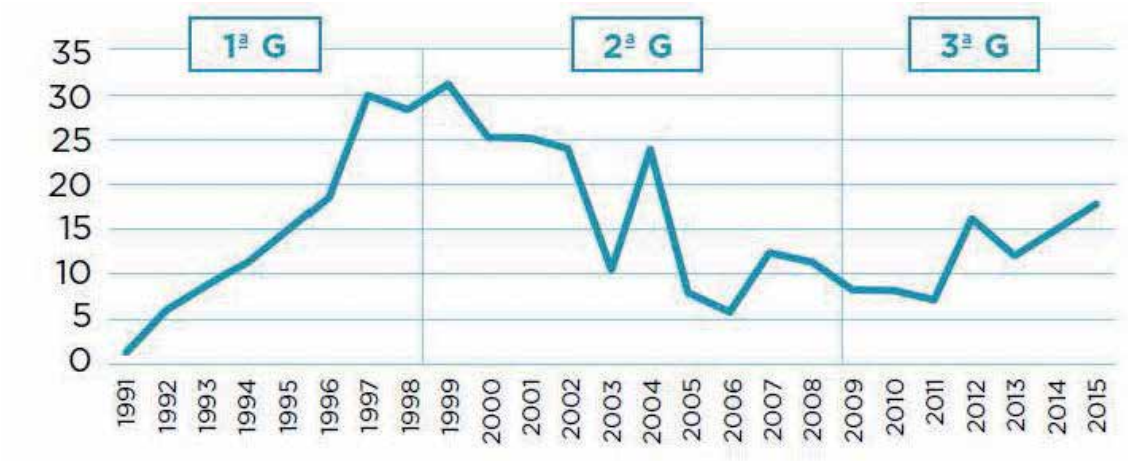
de 25 000 millones de euros en 2016, y su resultado operativo neto está en el rango de 600 millones de euros. Esta empresa emplea a unos 613,000 empleados en todo el mundo. Las actividades del grupo se centran en los servicios a las comunidades locales e incluyen el suministro de agua (46%), la gestión de residuos (34%) y el suministro de energía (20%). La capitalización bursátil actual de VEOLIA es de aproximadamente 11 000 millones de euros. (Matt 2017). Una de esas filiales se encuentra en la ciudad de Manta. A continuación se analiza la relación de Veolia con la EPAM en Ecuador y la gestión de la misma en el periodo del país.

Veolia en Ecuador

El proceso de entrada al país de la multinacional Veolia se enmarca en un proceso de privatización del agua. Si bien dicho proceso antecede a la llegada de la multinacional, parece ser que su entrada puede significar no solo la continuación sino también la profundización –y expansión- de la búsqueda de privatizar su provisión. En ese sentido, en esta sección se examina uno de los pocos casos que existe de privatización del agua en el país y que se relaciona con la llegada de Veolia. En un primer momento se examinan las formas en que se suministra el agua potable del país. Los resultados permitirán observar que la gestión de abastecimiento del agua se sostiene fundamentalmente en actores públicos y no privados. Después se analiza el caso de privatización de agua en Guayaquil lo que permitirá develar la llegada de Veolia al país y finalmente se presenta el proceso de implantación de Veolia en Manta.

La constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD- establecen como función de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales –GADs- del Ecuador la gestión de agua potable (y alcantarillado). En el año 2015 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC- elaboró un estudio sobre la provisión de este recurso vital. De un total de 221 GADs Municipales 215 entregaron información[7]. En el gráfico 3 se observa la forma de gestión del agua en los municipios. Un 62% lo realiza el mismo GAD, un 31% empresas públicas municipales, un 4.19% empresa pública mancomunada, un 1.40% empresa pública regional y menos del 1% lo provee a través de un operador privado.

Gráfico 5. Contratos suscritos de Alianzas Público Privadas de agua y saneamiento por generaciones en América Latina



Fuente y Elaboración: (Frigerio and Gómez 2018, 13).

EPAM Y VEOLIA

AL DÍA 7

Lluvia de reclamos

ABONADOS SE CREEN PERJUDICADOS CON VALORES DE CONSUMO DE AGUA. EPAM ATIENDE LOS RECLAMOS.

ANA CEVALLOS

Belgica Alvia no termina de entender por qué debe pagar 297 dólares por el consumo de agua potable de enero y febrero.

En febrero se acercó a cancelar el consumo de enero y se halló con la noticia de que tenía que pagar 249 dólares, cuando su facturación mensual no pasa de los 16 dólares, dijo.

El martes se enteró de que su deuda ha subido a 297,36 dólares, porque se le sumó el consumo de febrero.

Ella ayer esperaba su turno en la unidad de atención al cliente de EPAM para

21 MIL facturas en sitio se han entregado desde el pasado 5 de marzo en diferentes barrios.

consumo facturado.

Graciela Mantuano, de la ciudadela 15 de Abril, también esperaba una explicación de por qué le han facturado 44 dólares por el consumo de febrero. Ella dijo que su factura mensual es de 20 y 22 dólares. "Sé me está duplicando el consumo de febrero", indicó.

Agustín Roca también se

ración de febrero, que refleja 49 dólares, cuando pagó 17 dólares por enero. El cree que desde que entró Veolia a la EPAM se están cobrando valores exagerados.

>EPAM. Las tarifas de agua potable no se han incrementado, aseguró Humberto Alava, director comercial de EPAM.

"Es posible que haya confusión por parte de los usuarios que han recibido el aviso de pago a inicios de marzo, puesto que se reflejan valores del consumo del mes anterior (febrero), dijo.

Antes era distinto. Si a un usuario se le tomaba la lectura al medidor el 5 de enero, la

EPAM atiende más de 200 reclamos al día.

mo día de ese mes. Posteriormente se notificaba al usuario en febrero, y tenía 25 días para cancelar. Este proceso duraba más de 30 días, tiempo en el cual al usuario se le generaba otro mes de consumo. Ahora, con el nuevo sistema

tiene 15 días para cancelar.

Otro motivo por el cual los usuarios perciben altos valores de consumo es por tomas erróneas en la lectura del medidor, esto por mantener su medidor

« No es justo que me cobre tanto dinero cuando mi consumo es mín

ROSA G.

ESTÁN COBRANDO DE MÁS EN LAS PLANILLAS DE AGUA

Los resultados muestran que la prestación del servicio de agua se realiza casi en su totalidad a través de gestión pública –de distintas formas-. No obstante, se observa la existencia de limitados casos de privatización como son Guayaquil y Echeandía. De este último caso no se dispone una amplia información, por lo que se analiza el caso de Guayaquil, no solo por la información sino por el largo plazo en que un operador privado ha abastecido de agua potable a las personas de la ciudad. Finalmente, el caso de la privatización del agua en Guayaquil es importante porque permite recapitular la entrada de Veolia al país. A pesar de ello es necesario investigar alrededor del cantón de Echeandía y su experiencia con un operador privado.

Privatización del agua en Ecuador: El caso de Guayaquil y la llegada de Veolia

Las privatizaciones de los servicios básicos, como se señaló, se institucionalizaron a partir de la formulación de Alianzas Público-Privadas. Organismos multilaterales como el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo –BID- que han apoyado ampliamente estas alianzas las definen formalmente como un contrato a largo plazo "entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño." (BID 2017, 2). Es posible

observar que la definición plantea que la parte privada asume el principal riesgo y esto ocurre en la medida que la búsqueda de brindar el servicio tiene como objetivo las ganancias y no el bienestar de las personas. Esta es una de las premisas de la privatización de los servicios, por esos motivos el riesgo es que las ganancias no sean considerables, dejando de lado el riesgo de que las personas no alcancen un nivel de vida adecuado.

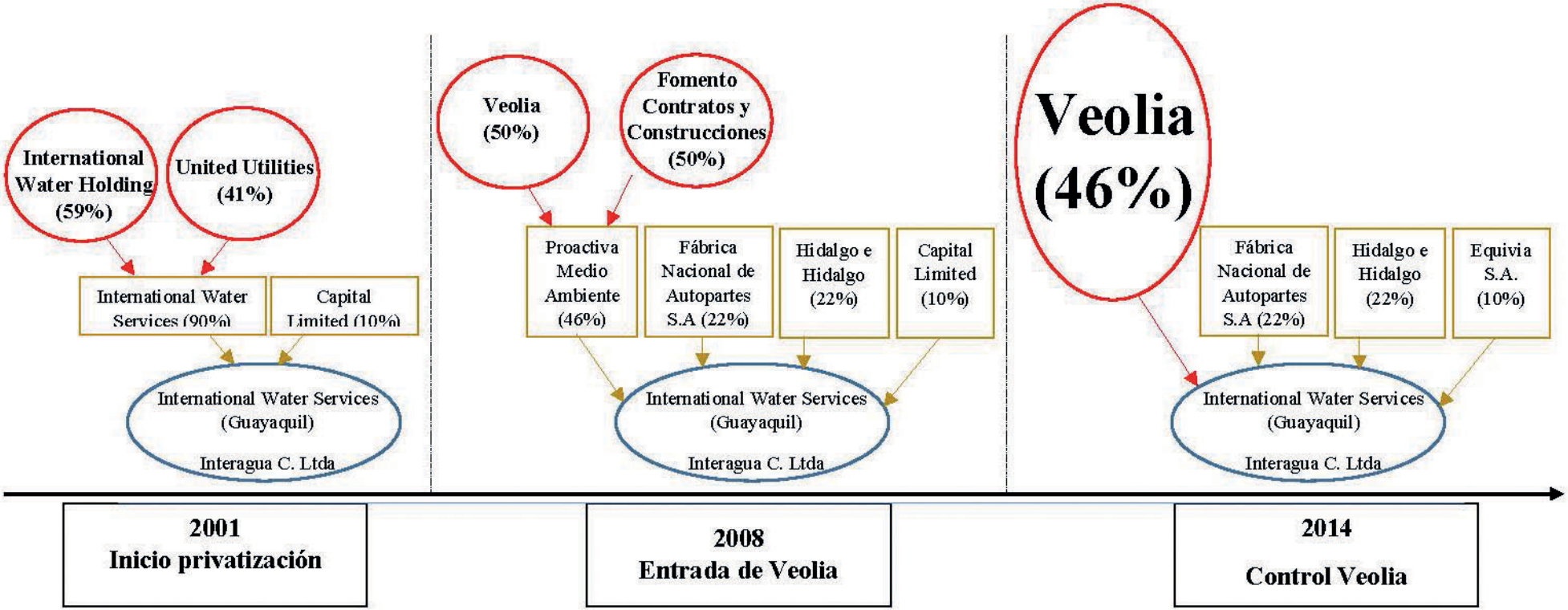
Desde esta perspectiva, se han formulado Alianzas Público-Privadas desde los años 90 hasta la actualidad y con distintas tendencias. En el caso del agua se identifican tres generaciones de Alianzas. El gráfico 4 permite observar su evolución a partir de analizar el número de contratos suscritos en América Latina. La primera generación se enmarca en el auge del periodo neoliberal, específicamente entre la década del 90. La segunda empieza en esta década y se extiende hasta el año 2010 y se observa que disminuyen, probablemente como la oposición que movimientos sociales tuvieron a la privatización del agua (Ulate and Cordero 2015, 18). No obstante, durante los últimos años se observa una revitalización de este tipo de Alianzas. Un aumento que indicaría una nueva ola o tendencia hacia la privatización del agua en la región, quizá un nuevo intento de acumulación neoliberal en América Latina.

El caso de Guayaquil ocurre durante el auge de las alianzas en el año 2001. En ese año la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG) suscribió un contrato por concesión a Interagua Cía Ltda de 30 años para la provisión de agua y saneamiento. Sin embargo, el marco normativo se dio por la "Ley de Modernización del Estado de 1993, que estimulaba la participación del sector privado en inversiones de infraestructura a través de concesiones" (Frigerio and Gómez 2018, 32). Así en 1995 el Municipio de Guayaquil priorizó esta actividad y en 1996 se conformó ECAPAG para viabilizar la inversión privada. Entre 1997 y 2001 se realizó la suscripción del contrato de la concesión.

La empresa encargada de prestar el servicio es Interagua Cía. Ltda. Es decir, International Water Services Guayaquil. A su vez International Water Services de Holanda está compuesta por International Water Holding con el 59% y con el 41% United Utilities ambos de Inglaterra. Después, International Water Services se queda con el 90% de acciones mientras que el 10% restante sería administrando por la compañía Capital Limited de accionistas nacionales, de propiedad del constructor Ricardo Palau. En el año 2008 como un proceso de disolución de las operaciones a nivel mundial de International Water Services se vende el 90% de las acciones de Interagua.

La principal compradora es Proactiva Medio Ambiente que adquiere el 51% de las acciones que componen ese 90%. Esta última se conforma por los capitales de la española Fomento Contratos y Construcciones –FCC- y de la francesa Veolia. Los otros accionistas son Fábrica Nacional de Autopartes S.A –Fanalca- de Colombia y la ecuatoriana Hidalgo e Hidalgo, con el 24,5% cada uno. El resto de las acciones de la operadora (10%) sigue en manos de Capital Limited, de accionistas nacionales. Finalmente, en 2014 se observa la compra del 50 por ciento del capital pertenecienta a la española FCC por 150 millones de euros y el grupo une todas sus operaciones bajo el nombre Veolia[8]. Por lo que Veolia pasa a ser accionista mayoritaria de Interagua y operadora del suministro de agua. A continuación se realiza un diagrama de ese proceso.

Figura 1. Proceso de privatización del agua en Guayaquil. Entrada y control de Veolia en Ecuador



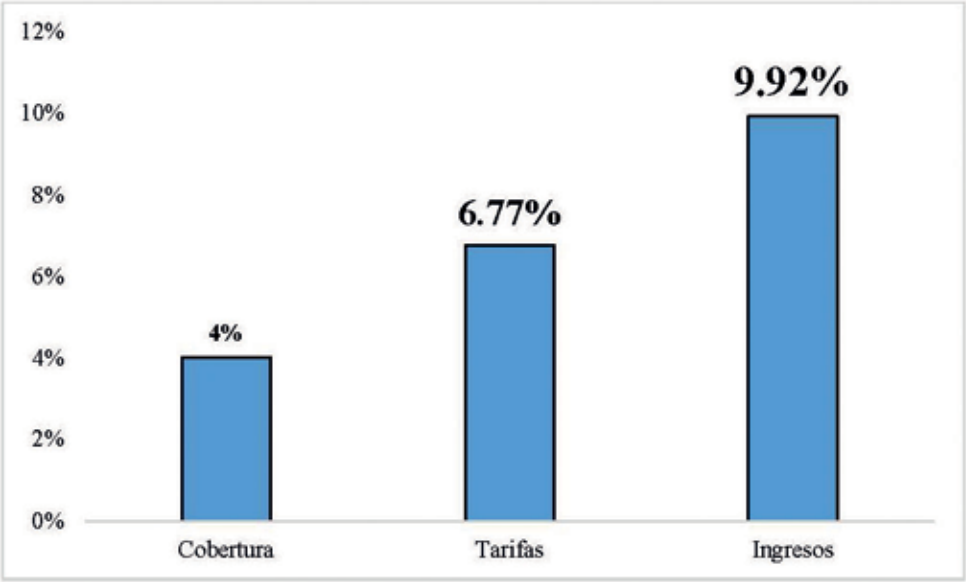
Fuente: Superintendencia de Compañías Valores y Seguros
Elaboración: ISP

De esa manera se observa la trayectoria de privatización de agua en Guayaquil y cómo Veolia se transforma en la empresa que domina las actividades del abastecimiento de este servicio vital. A su vez, permite determinar que la presencia de la multinacional en el país antecede a la gestión del agua en Manta como resultado del terremoto del 16 de abril de 2016. Eso demuestra que la práctica de privatización del agua en el país tiene a Veolia como principal actor y, al mismo tiempo, indica una estrategia de expansión territorial utilizando como mecanismo las Alianzas Público-Privadas.

Durante el tiempo de privatización del agua en Guayaquil se observan consecuencias no tan deseables para la población. Si se observa la cobertura del agua entre 2001 y 2016 esta aumenta en promedio anual tan solo en un 4%. Sin embargo, en el mismo periodo las tarifas han aumentado en aproximadamente 6.77%[9]. Es importante considerar que Veolia toma el control sobre Interagua en 2014 pero ya ejercía control sobre las decisiones desde 2008, por lo que estos resultados si pueden atribuirse –aunque parcialmente- a la presencia de la multinacional y en términos generales al proceso de privatización. Por otro lado, retomando el caso de París en que la remunicipalización y desplazamiento de la multinacional Veolia tuvo lugar, las tarifas descendieron el "8% (...) de 1.0464 EUR/m3 a 0.9627 EUR/m3" (Pigeon 2013, 42) y un ahorro estimado general de treinta y cinco millones de euros. (Martínez, 2017, p. 140). Finalmente, los ingresos de la empresa Interagua de Guayaquil aumentan a una tasa promedio anual de 9.92% entre 2009 y 2016. Este es un impresionante porcentaje y coincide en el periodo que Veolia ingresa a la empresa y profundiza su dominio en la misma. En el periodo 2003-2009, antes de la entrada de Veolia, la tasa es de tan solo el 6.25% aproximadamente.

El gráfico 5 muestra un resumen de la información antes mencionada. La evidencia empírica muestra que el proceso de privatización del agua en Guayaquil ha beneficiado en niveles muy altos a las ganancias de la empresa, mismas que se trasladan a Veolia.

Gráfico 6. Tasa de crecimiento anual de distintos factores relacionados a la privatización de agua en Guayaquil por Veolia.



Fuente: Superintendencia de Compañías Valores y Seguros- (Frigerio and Gómez 2018, 34). Elaboración: ISP

Así mismo, también se muestra que esas ganancias se deben al aumento en las tarifas que las personas deben pagar, las cuales aumentan considerablemente. Sin embargo, al ocurrir una remunicipalización las tarifas bajan. De esa manera es posible indicar que el aumento de las tarifas a los usuarios es una estrategia para sostener y aumentar las tasas de ganancias. Por otra parte, esas ganancias no se traducen en un aumento de igual magnitud en la cobertura de agua para los habitantes de la ciudad. Ese es el proceso de privatización del agua en que se enmarca Veolia en el Ecuador, a través del caso de Guayaquil.

Esos son los efectos de la privatización del agua en Guayaquil y en la que Veolia es el actor principal. La evidencia presentada indica en líneas generales la lógica de acumulación que encubre las Asociaciones Público-Privadas. Esos resultados son confirmados por un estudio comparativo entre los resultados de abastecimiento de agua entre un operador público y otro privado, retomando el caso de Quito y Guayaquil respectivamente. Ese estudio indica que la probabilidad de acceder al servicio de agua en Guayaquil disminuye para las familias más pobres (quintil 1) en un 7% como resultado de la privatización. Por otra parte, en Quito donde no ocurre privatización del servicio la probabilidad de acceder al servicio de agua aumenta en un 3% para las familias más pobres de la ciudad (Carrillo, Bellettini and Coombs 2007, 31-32). En último lugar, un análisis de impacto (diferencias en diferencias) indica que un hogar pobre en Guayaquil tiene un 10% menos probabilidades de acceder al servicio de agua al compararlo con un hogar similar en Quito. (Carrillo, Bellettini and Coombs 2007, 14)[10].

Este es el proceso de privatización del agua en Guayaquil, en el cual Veolia tiene un papel importante y dominante en los últimos años. Los resultados muestran que la privatización del agua no fue de beneficio para los usuarios en especial los más pobres, a partir del aumento de las tarifas. No obstante, se observa que si existe un enorme beneficio para la empresa, misma que ha observado un aumento significativo de sus tasas de crecimiento. Eso demuestra la posición de un actor privado ante el abastecimiento de un bien indispensable para la vida: la acumulación y no el bienestar de la población. En conclusión, ese puede ser el proceso que acompañe a Manta en el nuevo proceso de alianza público-privado con Veolia. Por otro lado, la revisión bibliográfica permite observar que la remunicipalización o regreso a lo público en la provisión del agua disminuyó las tarifas, recuperó los conocimientos así como el control de algunas competencias y capacidades.

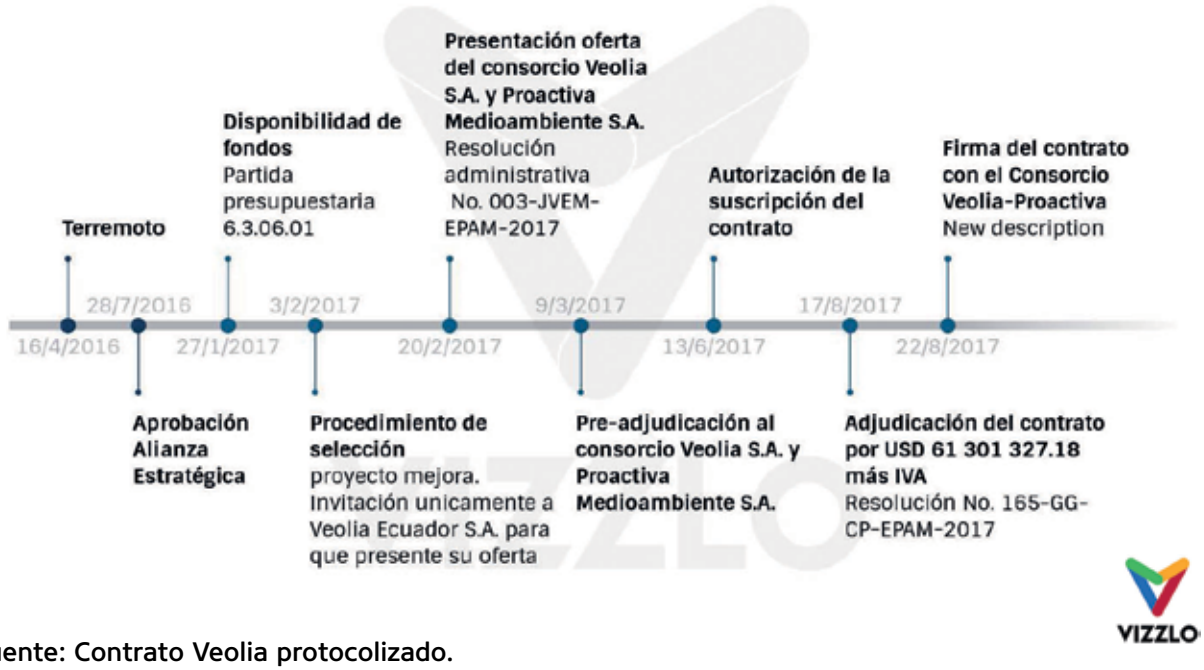
Veolia en Manta

El proceso formal de la alianza estratégica entre la EPAM y Veolia tuvo como antecedente dos procesos: Por un lado, la aprobación de la ley de Alianzas Público-Privados en diciembre de 2015. Por otro el terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016. En el primer caso dicha ley reformó el artículo 35 de la ley orgánica de Empresas Públicas y se estipula que:

> (...) las empresas públicas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran, para cuyo efecto podrían constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional del sector de la economía popular y solidaria.

No obstante, la decisión fue invitar a la empresa sin un concurso público, sin considerar que el inciso quinto del mismo artículo así lo establece. En el segundo caso, el día siguiente del terremoto se expidió el Decreto Ejecutivo 1001 que declaraba el estado de excepción por 60 días en las provincias afectadas, entre ellas Manabí, para recuperar las actividades cotidianas, efecto del desastre natural. Ese evento definió la emergencia en el servicio de agua y la decisión de asociarse con un ente privado. En ese contexto se autoriza la alianza estratégica. A continuación se muestra la cronología del proceso que culminó con la firma del contrato, con Jose Victor Espinoza Macias como gerente de la EPAM.

Figura 2. Cronología Alianza Estratégica EPAM-Veolia



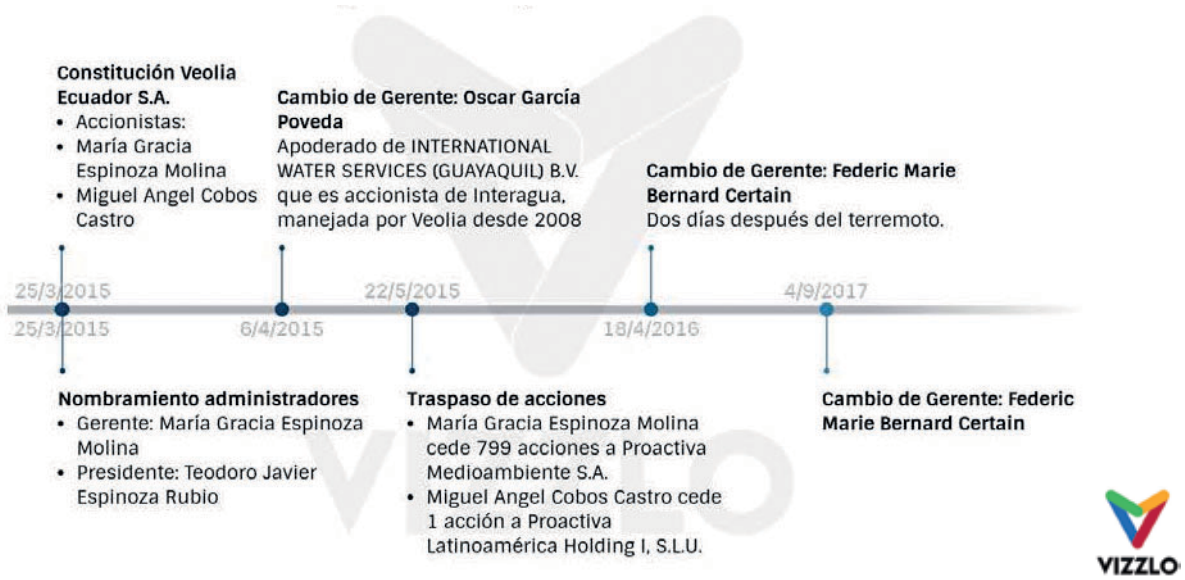
Fuente: Contrato Veolia protocolizado.
Elaboración: ISP

En primer lugar resalta el hecho de la inclusión en el proceso unilateralmente a Veolia S.A. sin concurso, mismo que se justifica por la emergencia del terremoto. Sin embargo, un análisis de la constitución de las empresas que componen el consorcio Veolia-Proactiva permite observar que el terremoto parece ser una eventualidad y la alianza era inminente. La empresa Veolia Ecuador S.A. se fundó el 25 de marzo de 2015 por María Espinoza Molina como principal accionista y gerente general. Por otra parte, se nombró a Teodoro Espinoza Rubio como presidente. El hecho de que la fundadora y administradores posean los mismos apellidos que el gerente de EPAM llama la atención, considerando que el padre de Jose Victor Espinoza Macias, Jose Victor Espinoza Barcía también fue gerente de la EPAM[11].

En menos de 15 días se realizó el cambio de gerente al representante de la privatizada empresa de agua de Guayaquil, mismo que ya era manejada casi en su totalidad en 2008 por Veolia -como se mencionó antes-. Eso demuestra el nexo que la privatización del agua en Guayaquil posee con la posterior alianza en Manta. Después se observa que en menos de dos meses se ceden las acciones y los Espinoza salen de la empresa y borran su rastro de ella. Finalmente, tan solo dos días después del terremoto se cambia de gerente y llega la persona que firma el contrato con EPAM y el gerente de esta última institución. Es importante mencionar que la empresa Veolia

Ecuador S.A. ahora está conformada por Proactiva Latinoamericana Holding I, S.L.U. y Veolia Holding America Latina, S.A. Debido a que Veolia adquiró a Proactiva como se mencionó antes. Este análisis permite indicar una serie de irregularidades en el proceso de creación de la filial formal de Veolia en el país (ya tenía presencia en Guayaquil) al momento de la adjudicación de la empresa, incluso más allá de ser la única en considerarse para la alianza. Por estos motivos es un poco dudoso que el terremoto sea la principal justificación y la privatización era el camino inminente, en el que la catástrofe solo aceleró el proceso, considerando que el actual gerente realiza su gestión desde el 09 de febrero de 2015.

Figura 3. Cronología Veolia Ecuador S.A.



Fuente: Superintendencia de Compañías Valores y Seguros- (Frigerio and Gómez 2018, 34).
Elaboración: ISP

A esta cronología es necesario retroceder un poco más y considerar el préstamo que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial firmó el 20 de noviembre de 2013. En esa fecha se suscribió el Convenio de Préstamo N° 8289-EC y el Acta de Negociación por USD 100 millones para el financiamiento del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios Públicos de Manta. Entre ellos la provisión del agua y saneamiento. El contrato inicia el 18 de julio de 2014 con la efectividad del Proyecto con una vigencia hasta el 30 de junio de 2018. Entre los principales objetivos están:

- Ampliación y renovación de redes de agua potable.
- Ampliación y renovación de redes de recolección de aguas residuales.

Según el proyecto para acceder al crédito se menciona que su ejecución generaría:

> (...) el cambio de uso de tanqueros para el suministro de agua por la conexión a la red pública y un subsecuente aumento en el consumo con una tarifa significativamente más baja por m3. En el caso de usuarios existentes los beneficios se derivan del incremento en el consumo considerando que en el escenario "sin el proyecto" tienen un servicio racionado. (Banco Mundial 2013, 11).

En ese sentido, como se observa en la tabla 1, se establece que con el préstamo se lograría aumentar el consumo de nuevos usuarios de 4 a 15 en el mes por m3. Los usuarios que ya existen aumentarían de 10 a 15 personas. Por otro lado, las tarifas disminuirían de USD 5 el m3 a USD 0.50 el m3. Entre los beneficios también se encuentra un beneficio para la EPAM[12].

Tabla 1. Análisis costo-beneficio para la rehabilitación de las redes de agua.

Parámetro	Unidades	Nuevos Usuarios	Usuarios existentes
Consumo "sin el proyecto"	m3/mes	4	10
Consumo "con el proyecto"	m3/mes	15	15
Tarifa "sin el proyecto"	US$/m3	5	2.55
Tarifa "con el proyecto"	US$/m3	0.5	0.5
Beneficio	US$/con./año	603	91

Fuente y Elaboración: Banco Mundial (2013).

En el informe se concluye que "la Municipalidad tiene la capacidad para pagar el préstamo propuesto por el Banco Mundial sin presión importante sobre sus finanzas." Además se indica que la implementación de estas actividades mejoraran los ingresos de EPAM debido a que:

> (...) los ingresos provenían de fuentes externas tales como impuestos telefónicos y transferencias de la Refinería del Pacífico. Las antiguas han sido eliminadas y las últimas están siendo reducidas al 63% en el 2013, lo cual llevará a que la EPAM dependa principalmente de su generación de dinero en un futuro cercano (...) Bajo un escenario conservativo y considerando la implementación del componente de fortalecimiento institucional de la EPAM, la situación financiera mejora significativamente, en su mayoría debido a las mejoras en el área comercial. (Banco Mundial 2013, 12).

De esa forma se establece que, efecto del proyecto, la tarifa promedio de agua en 2018 será de USD 1.10 por m3. Ese valor es menor que la tarifa del 2011 y ligeramente superior a la del 2012, con una tasa de crecimiento promedio anual del 0.46%. Ese nivel es adecuado y permitiría un mejor acceso al servicio. Sin embargo, esto no causaría pérdidas sino un crecimiento de los ingresos en el proyecto. A pesar de ello se resalta que "los mayores gastos en el 2011 y el 2012 están asociados con el personal (65 por ciento) y energía (15 y 18 por ciento respectivamente)." (Banco Mundial 2013, 12). Por lo que se proyecta como eficiencia la disminución del empleo y de ninguna manera se puede mencionar que una decrecimiento del personal implique un aumento de la eficiencia, considerando que la lógica de la empresa pública es la bienestar tanto de la sociedad que consume los servicios como de sus trabajadores y trabajadoras, sin que eso afecte las actividades de la empresa. En ese aspecto, el Banco Mundial no abandona sus políticas regresivas de las clases trabajadoras y es algo que debe criticarse.

Tabla 2. Indicadores financieros para la EPAM.

Indicador	Unidades	2011	2012	2018
Tarifa promedio de agua y	US$/m3	1.12	1.07	1.1
saneamiento	US$/con./año	248	236	403
Ingreso promedio operacional	US$/con./año	224	208	200
Costo promedio operacional	US$/m3	0.42	0.38	0.43
Índice de empleo	%	90	88	60

Fuente y Elaboración: Banco Mundial (2013).

De esa manera, el crédito al que accedió el Municipio y será asumido también por EPAM sería el causante de una mejora en el servicio de agua. En ningún momento eso es el resultado de una Alianza con un ente privado. Por lo tanto, debe considerarse y diferenciar lo efectos del crédito y la inclusión de Veolia. De esa manera, la inclusión de este último actor se justifica nuevamente por el movimiento telúrico. No obstante, como se demostró antes, ese justificativo se desvanece considerando la forma en que se constituyó la empresa en el país y su articulación con EPAM para conseguir ser la adjudicaría de la Alianza.

En la auditoría realizada por PKF & CO. PKF Accountants & business advisers realizada para el Banco Mundial y que corresponde a la gestión del 31 de diciembre de 2016 se indica que "la ejecución presupuestaria del Proyecto al 31 de diciembre de 2016, fue relativamente baja en comparación a lo planificado. En el caso del agua no se ha ejecutado por inversiones en agua y alcantarillado un 98% de lo presupuestado, por fortalecimiento institucional de agua y saneamiento un 97%. Por gastos operativos de la EPAM un 36%. De esa manera se demuestra que si no se han alcanzado las metas que se indicaba en los presupuestos es porque la gestión de los recursos no ha sido idónea. Desde esa perspectiva, parece ser que un manejo del financiamiento no adecuado se realizó deliberadamente para la búsqueda y justificativo de la alianza con la multinacional Veolia. (PKF & Co. Accountants & business advisers 2017, 20).

Tabla 3. Ejecución presupuestaria del Proyecto por componente al 31 de diciembre de 2016.

Componentes	Presupuestado	Ejecutado	No ejecutado	Porcentaje no Ejecución
Inversiones en agua y alcantarillado	19923813.58	365739.6	19558073.98	98%
Inversiones en mejoramiento de vías	17250975.76	9240116	8010859.76	46%
Fortalecimiento institucional de agua y saneamiento	2116112.52	64442.07	2051670.45	97%
Administración del Proyecto	1207708.86	247072.9	960635.96	80%
Apoyo a la emergencia post terremoto		59058367	-5905183.67	
Gastos operativos del EPAM	2800446.33	1789491.67	1010954.66	36%
Total	43299057.05	70765229.2	25687011.14	59%

Fuente y Elaboración: PKF & Co. Accountants & business advisers (2017).

©Wikimedia commons

Gestión de Veolia en Manta

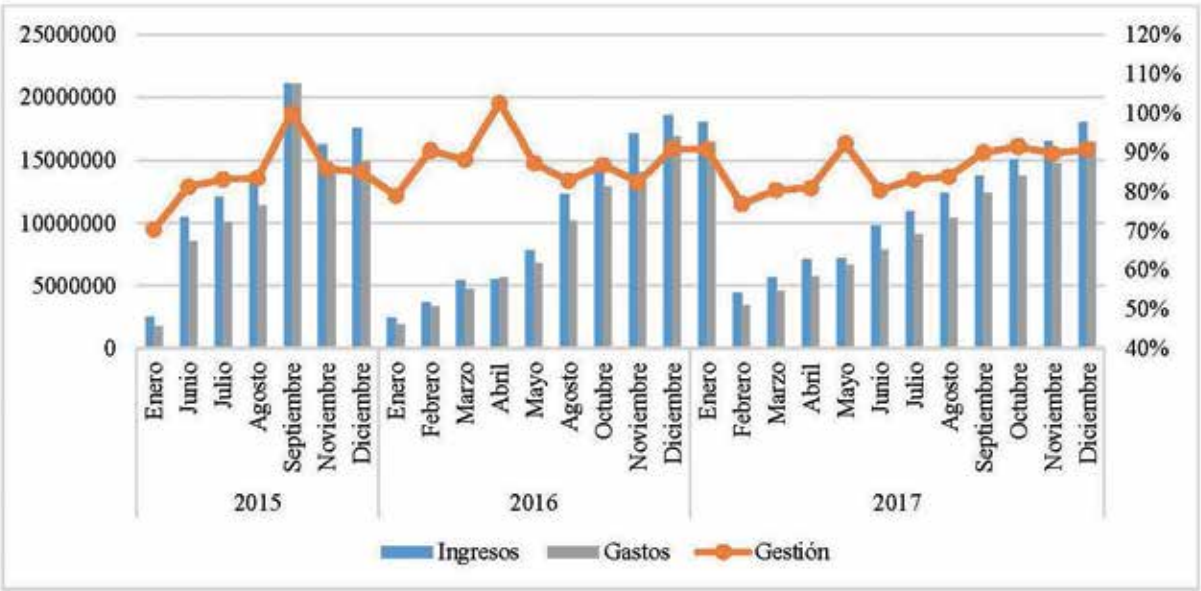
En esas circunstancias se firmó el contrato por diez años. La Alianza Estratégica posee una inversión aproximada de USD 12 millones. La ejecución de las actividades del servicio adjudicado tiene como finalidad (según la EPAM):

- Alcanzar la continuidad del servicio en el primer semestre del año 2019.
- Reducir el índice de agua no contabilizada.
- Lograr sostenibilidad financiera a través de la maximización de la factura, recaudación, optimización de los costos operativos.
- Mejorar la gestión técnica y comercial de los servicios de agua potable y saneamiento.
- Mejorar la calidad de los servicios prestados a los usuarios.
- Garantizar la transferencia de conocimientos, capacidades y tecnologías.
- Contribuir al fortalecimiento empresarial a través de las buenas prácticas, documentación e institucionalización de los procesos e indicadores de gestión.

Analizar si la inclusión de Veolia todavía es prematura, apenas tiene tres meses. En ese sentido, el contrato estipula en su cláusula novena del artículo 9.5 que la medición de los indicadores anuales, deberá realizarse en el plazo de 30 días posteriores al periodo de un año calendario contado a partir de la orden de inicio, por lo que no se dispone de esta información. La principal acción de la estrategia entre EPAM y Veolia es el cobro de las tarifas del agua (recuperación de la cartera vencida). De esa manera la principal y única acción realizada hasta el momento es la facturación en sitio que inició aproximadamente el 20 de febrero 2018 por lo que tampoco existe información de si esto ha transformado la situación de la EPAM. Sin embargo, existen los reportes mensuales del presupuesto y que se presentan hasta diciembre de 2017, considerando que Veolia ingresa oficialmente en octubre de 2016 es posible observar si han existido cambios, mismos que se analizan a continuación.

En el análisis se consideraron tres periodos: i) antes del terremoto; ii) después del terremoto y; iii) con la alianza estratégica de Veolia. De esa forma se observa que los ingresos y gastos se mantienen estables. Por otro lado, la relación entre ingresos y gastos (gestión) permanece invariante en su tendencia, con ligeros picos. En el mes de abril 2016 es el único en que los gastos superan a los ingresos, debido al terremoto ocurrido. De esa manera es posible concluir que no han existido cambios en los ingresos de la Empresa y tampoco entre los meses en que ocurre la estrategia, debido a que no se implementa aún ninguna acción. No obstante, según el registro de contratación pública se indica un valor adjudicado a Veolia Ecuador S.A. en el año 2016 de USD 291 738 por prestación del Servicio de Reducción y Reconexión a usuarios morosos; y servicio de toma de lectura a usuarios de la EP Aguas de Manta. Recursos provenientes de la EPAM.

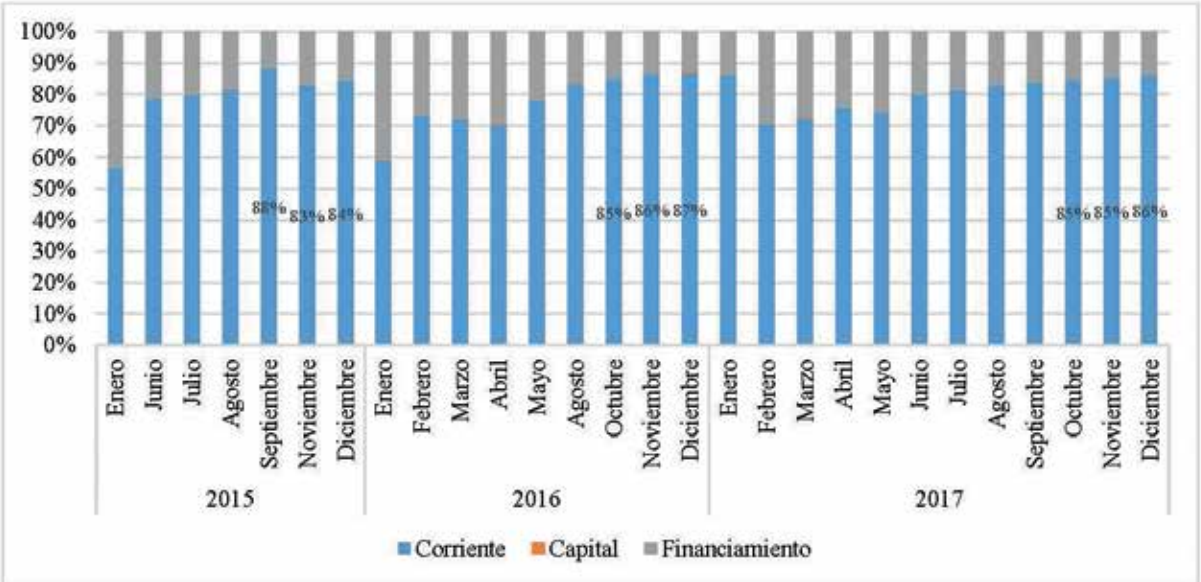
Gráfico 6. Ingresos y Gastos en EPAM 2015-2017.



Fuente: EPAM 2015-2017
Elaboración: ISP

Al analizar la composición de ingresos de la EPAM se observa que la autogestión a partir de la generación de ingresos propios no se ha transformado. Incluso con las secuelas del terremoto. Eso muestra que la EPAM no se encontraba en una debilidad financiera y, probablemente, la alianza no tenía lugar. De esa manera los ingresos propios (corrientes) ascienden a más del 80% independientemente del periodo que se considere. En especial los meses de comparación en que la alianza tiene lugar como aplicación.

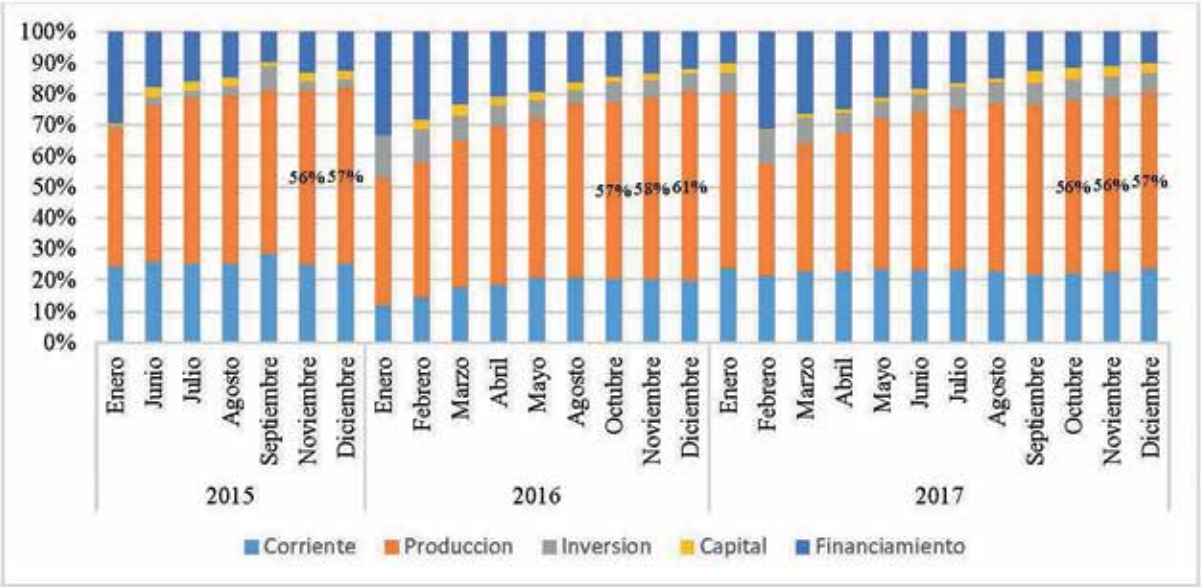
Gráfico 7. Composición ingresos EPAM 2015-2017.



Fuente: EPAM 2015-2017
Elaboración: ISP

En el caso de los gastos se observa que tendencialmente los gastos de producción representan el mayor porcentaje, mismo que se amplía conforme transcurren los meses del año. Se presenta la misma tendencia y no existe mayores diferencias entre los periodos analizados. De esa forma se muestra que no necesariamente existe una disminución de los gastos en tanto eficiencia a partir de la alianza y existen los mismos niveles (57%) en los periodos pre terremoto y el último mencionado.

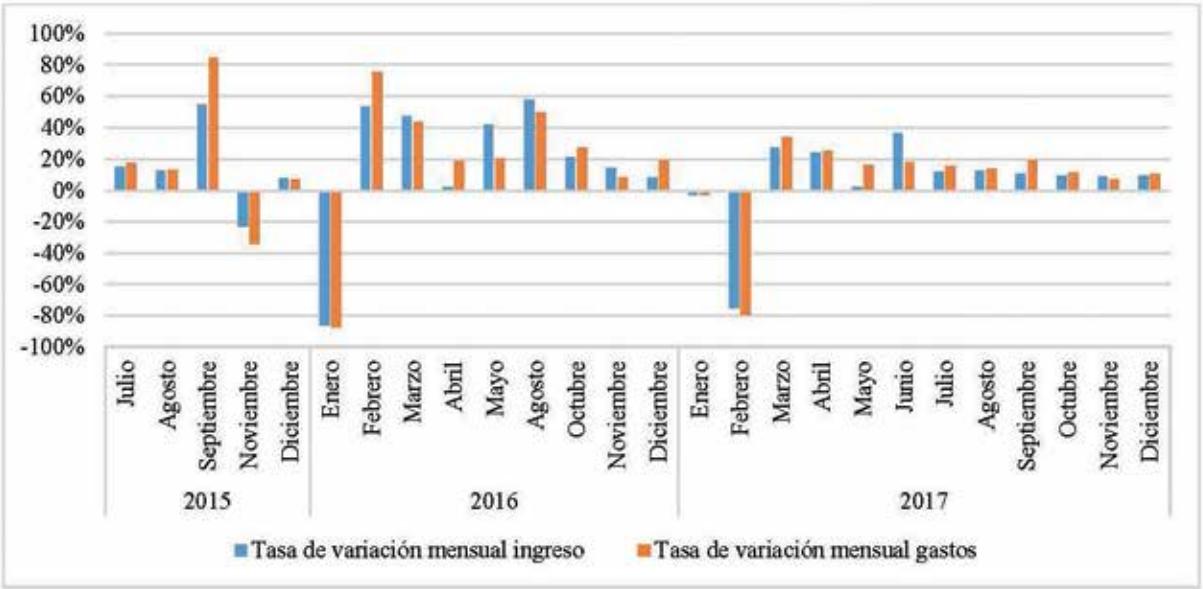
Gráfico 8. Composición gastos EPAM 2015-2017



Fuente: EPAM 2015-2017
Elaboración: ISP

En la parte final se analizan las tasas de variación mensual de los ingresos y gastos. Se observan similares tendencias en los tres periodos mencionados, con un decrecimiento pronunciado en los primeros meses. Por otra parte, en los meses de octubre, noviembre y diciembre en los que tiene lugar la alianza y el periodo del terremoto no se observan diferencias considerables tanto en ingresos como en gastos entre y la tendencia se mantiene constante. En donde se observan diferencias es en noviembre de 2015 que muestra un decrecimiento pero que se recupera, considerando que fue un periodo de crisis por el terremoto, lo que demuestra una gestión adecuada y capaz de resolver problemas sin la necesidad de un ente privado.

Gráfico 9. Tasas de variación anual de ingresos y gastos en EPAM 2015-2017.



Fuente: EPAM 2015-2017
Elaboración: ISP

Nuestra propuesta: Alianza Público-Públicas

Los procesos de acumulación, opacidad y efectos no deseados para la sociedad en que se desenvuelven la privatización y alianza público privadas en torno al agua (y otros servicios públicos) plantean un reto a superar. En ese sentido, las alianzas público-públicas aparecen como una alternativa de resistencia ante la arremetida de multinacionales que tienen como lógica aumentar sus ganancias sin límites en detrimento de la población, aumentando y profundizando sus niveles de pobreza, exclusión social, etc. Por consiguiente, las alianzas público-públicas, surgen como una respuesta sindical a la privatización y las asociaciones público-privadas. La evidencia señala que este tipo de asociaciones muestra aumentos en dimensiones clave del bienestar como la equidad, eficiencia; participación, rendición de cuentas y transparencia; solidaridad y sostenibilidad tanto política, social, financiera y medioambiental.

Una alianza público-pública es simplemente una colaboración entre dos o más entidades públicas para proporcionar o mejorar los servicios públicos. A diferencia de las alianzas público-privadas, ningún socio en una alianza público-pública espera obtener un beneficio de la colaboración. Es decir, se nulifica el objetivo de acumulación y se extiende el de bienestar. Así, el objetivo es mejorar la eficiencia, eficacia y equidad. Las alianzas público-públicas emplean tres estrategias básicas para aprovechar la capacidad de cooperación servicios públicos para aumentar la eficiencia, reducir las operaciones y los costos de capital y bajar los precios de los consumidores. En primer lugar, dos o más empresas de servicios públicos más pequeñas pueden unirse en asociaciones de compra o de servicio para capturar los beneficios de las compras al por mayor y economías de escala para la operación y el mantenimiento de costos.

Un sin número de experiencias señalan que este tipo de alianzas generan una serie de efectos positivos en distintas dimensiones, una de ellas en el tema financiero. Así lo demuestra una encuesta de 18 localidades de los EE.UU que terminó con asociaciones de agua con operadores privados desde 2007, en ella se encontró que las asociaciones público-públicas fue en promedio 21% más barato que la operación privada, con sus respectivos efectos positivos para la sociedad. (Food & Water Watch, 2012, p. 7). Entre esos efectos está mantener constantes las tarifas de agua, lo que permite un ahorro en el costo de vida de las personas y posibilita destinar recursos a otros espacios que aseguren una calidad de vida adecuada. Por otra parte:

> (...) estas asociaciones se ocupan de proporcionar asistencia técnica, a menudo combinada también con programas sistemáticos de formación. Hay una serie de ejemplos en las asociaciones de las empresas de agua de los Países Bajos, por ejemplo, que incluyen asociaciones que ayudaron a tratar las fugas, la introducción de la gestión de la calidad, los sistemas de mantenimiento preventivo, la protección de los recursos de aguas

> subterráneas, las relaciones con los clientes, los sistemas de información de gestión y la tecnología de tratamiento de aguas residuales. (Hall, et al. 2009, 3).

Eso implica que las alianzas pueden realizar con Universidades públicas que den asesoría técnica en la provisión de este servicio. De igual manera, existen más de 19 casos de este tipo de alianzas, con resultados exitosos (Hall, et al. 2009). Sobre todo destacan los casos en que una emergencia por un desastre natural fue solucionada a partir de una alianza público, se trata del tsunami de 2004 ocurrido en Asia en que "el sector holandés del agua combinó sus esfuerzos para ayudar a las víctimas del tsunami a través de la Fundación H2O, financiada con 5 millones de euros donados por el público y otros 5 millones de euros del gobierno holandés." (Hall, et al. 2009, 10). Aquel proceso es similar ocurrido al terremoto en Ecuador en abril de 2016, es pertinente preguntarse entonces si este tipo de alianzas no era una posibilidad más adecuada que la realizada en el caso de Manta.

A esta propuesta se articula la posibilidad de remunicipalización, misma que se trata de la posibilidad de recuperar los servicios de provisión de agua por parte de las municipalidades. Esta es una tendencia que resulta de la resistencia al aumento de las alianzas público-privadas y sus nocivos efectos como aumentos en las tarifas de agua y búsqueda de beneficio empresarial en lugar de bienestar social. De esa manera, se observa que existen "en los últimos 15 años (...) al menos 180 casos de remunicipalización del agua en 35 países, tanto en el Norte como en el Sur, incluidos algunos casos destacados en Europa, las Américas, Asia y África." (Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU), Multinationals Observatory y Transnational Institute (TNI) 2015). Uno de los ejemplos más notorios es la recuperación del ayuntamiento de París en 2008 de la empresa Veolia y Suez, misma que permitió una disminución del 8% en las tarifas de agua y un ahorro de 35 millones de euros para el ayuntamiento. Esa evidencia indica que las alianzas público-públicas representan una alternativa adecuada en distintas dimensiones, mismas que benefician a la sociedad en conjunto. ❑

Conclusiones

Las alianzas público-privadas en el agua aumentan en América Latina a un ritmo acelerado, con similares tendencias al periodo neoliberal. De esa manera, existe un proceso de embestida de las lógicas privatizadoras que buscan la acumulación y la ganancia en detrimento de las personas. El caso de Manta puede convertirse en uno de esos procesos, a menos que existan procesos de resistencia que lo eviten y/o maticen sus efectos nocivos, como el aumento de tarifas y lucro empresarial, como lo muestra el caso de Guayaquil, en que Veolia tiene una fuerte participación a partir de 2008.

El caso de Manta muestra que la provisión de agua realiza por la EPAM era una de las mejores en la provincia de Manabí, lo que aporta a ser el cantón de menor pobreza. Si bien la emergencia del terremoto trastocó la provisión de agua, no parece existir evidencia de que una alianza público-privada hubiera sido necesaria para reestablecer el servicio. Dado que ya existía un financiamiento que permitiría mejorar, incluso resistir este desastre natural

Este suceso se afianza en el proceso opaco de establecimiento que Veolia Ecuador S.A. tuvo en el país y la manera en que accedió a la alianza, dada su trayectoria no tan destacada en su lugar de procedencia, así como sus prácticas no tan adecuadas a nivel internacional como el uso de paraísos fiscales. Así, el terremoto parece ser un aliciente para acelerar el proceso de la alianza en lugar de su justificación. A su vez, dicho proceso se enmarca en un proceso más amplio ocurrido durante el gobierno que se relaciona con una proliferación de las alianzas público-privadas. Específicamente en el caso de agua se observa que la aprobación de la ley de aguas y el acuerdo comercial con Europa, mismo que tiene como objetivo la entrada de inversionistas extranjeros en actividades extractivas y agroexportadoras, mismas que tienen efectos positivos para multinacionales y empresas nacionales, pero devastadores para comunidades, campesinos y la población en general.

En el caso de la gestión de Veolia es que en los meses de análisis no existe un cambio en las tendencias observados en años anteriores. Sin embargo, si se muestran pagos a Veolia registrados por EPAM. De esa forma, en los siguientes meses es importante considerar si las gestiones están funcionando tanto para la Empresa como para la comunidad en general de Manta. Por lo tanto, es pertinente mantener un control desde la sociedad civil hacia la transparencia

La alternativa para los efectos nocivos de las alianzas público-privadas en el agua es las alianzas público-públicas que permiten eliminar la búsqueda de acumulación y maximiza la búsqueda de bienestar, tanto social, económico ambiental y, sobre todo, de transparencia en momentos delicados como una emergencia, por ejemplo el desastre natural del terremoto. De igual manera, la remunicipalización se plantea como una de las posibilidades que también genera efectos positivos en la sociedad, del cual existe una gran evidencia. ❑

Bibliografía

Acosta, Alberto. Breve Historia Económica del Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional, 2001.

Banco Mundial. DOCUMENTO DE EVALUACIÓN DE PROYECTO SOBRE UN PRÉSTAMO PROPUESTO EN LA CANTIDAD DE US$100.0 MILLONES OTORGADO A LA MUNICIPALIDAD DE MANTA, ECUADOR CON LA GARANTÍA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR PARA EL PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS DE MANTA. Informe No: PAD523, Departamento de Desarrollo Sostenible, 2013.

BID. "Evaluación temática: evaluaciones de asociaciones público-privadas en infraestructura." Oficina de Evaluación y Supervisión, 2017.

Carrillo, Paul, Orazio Bellettini, and Elizabeth Coombs. Stay Public or Go Private?: A Comparative Analysis of Water Services between Quito and Guayaquil. Research Network Working Paper R-538, Washington: The George Washington University, 2007.

Castro, Jorge. Agua y Democracia en América Latina. Campina Grande: Editora da Universidade Estadual da Paraíba, 2016.

Chérrez, Cecilia, Elizabeth Bravo, and Mary García. Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador Unión-Europea ¿Negociación de un TLC? Posibles impactos en el sector rural. Quito: IACOBOS Diseño & Impresión, 2014.

Chong, Alberto, and Eduardo Lora. "¿Valieron la pena las privatizaciones?" Nueva Sociedad, no. 207 (2007): 80-92.

El diario. "Víctor Espinoza, nuevo jefe de Obras Públicas." El diario, 24 Octubre 2007.

El Universo. "3 empresas listas para comprar las acciones de la firma Interagua." El Universo, 29 Noviembre 2008b.

—. "Operadora de Interagua vende 90% de acciones." El Universo, 13 octubre 2008a.

Frigerio, Gerónimo, and Magalí Gómez. Asociaciones Público-Privadas en el Sector de Agua y Saneamiento en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

Global Water Intelligence. Suez and Veolia exiled by Eau de Paris. 2007.

Hall, David, Emanuele Lobina, Violeta Corral, and Olivier Hoedeman. Public-public partnerships (PUPs in water). 2009.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Estadística de información Ambiental económica en Gobiernos Autónomos descentralizados Municipales 2015 (agua y alcantarillado). Quito: INEC, 2016.

Laimé, M. Paris va éjecter Veolia et Suez de la SEM Eau de Paris. Les eaux glacées du calcul égoïste. París, 2007.

Martínez, Andrés. El derecho al agua en el Ecuador. Un análisis desde la Ciencia Política y el Derecho Público. Cuenca: Universidad de Cuenca, 2017.

Matt, Jean. The Troubled Waters of VEOLIA's. Tax Management. Does Veolia use France and US as private tax havens? A REPORT COMMISSIONED BY THE GREENS/ EFA GROUP IN THE EUROPEAN PARLIAMENT, The Greens/EFA, 2017.

Páez, Pedro, and José Silva. "Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicosen." Revista Administración y Desarrollo, no. 38 (2010): 39-56.

Penagos, Gustavo. Entidades Descentralizadas. Modernización y Privatización. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1996.

Pigeon, Martin. "Une eau publique pour Paris: Simbolismo y éxito en el corazón del agua privada." In Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas, by Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman and Satoko Kishimoto, 28-50. Ámsterdam: Transnational Institute, 2013.

PKF & Co. Accountants & business advisers. "AUDITORÍA A LOS ESTADOS FINANCIEROS PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE MANTA, FINANCIADO PARCIALMENTE POR EL CONVENIO DE PRÉSTAMO NO. 8289-EC, Y EJECUTADO POR EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL MUNICIPIO DE MANTA." 31 de diciembre de 2016. 28 Abril 2017. http://documentos.bancomundial.org/curated/es/422941499787488594/text/P143996-Informe-de-Auditoria-para-el-periodo-Enero-a-Diciembre-2016-VERSION-PUBLICA.txt.

Portafolio. "Proactiva Medio Ambiente es desde ahora Veolia." Porafolio, 22 Mayo 2014.

Rodríguez, Oscar. "Conclusiones de la Jornada Internacional de Servicios Públicos (ISP) desarrollada en Buenos Aires." Discurso, Costa Rica, 2017.

SENPLADES. Agua potable y alcantarillado para erradicar la pobreza en el Ecuador. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014.

Ulate, Paul Almeida, and Allen Cordero. "Movimientos sociales en América Latina." In Movimientos sociales en América Latina, by Paul Almeida Ulate and Allen Cordero, 13-28. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU), Multinationals Observatory y Transnational Institute (TNI). Llegó para quedarse: La remunicipalización del agua como tendencia global. 2015.

Notas

1. Es un paquete de medidas económicas impulsadas por dos organismos financieros internacionales: FMI y Banco Mundial; con el apoyo también del BID.

2. En la Declaración del Agua y Saneamiento, como Derechos Humanos, la Resolución indica cifras más altas: 884 millones de personas sin acceso a agua potable.

3. Entre 2014 y 2016 el precio del barril de petróleo pasó de USD 84 a USD 35. De esa manera, disminuyó un 58% aproximadamente.

4. Así por ejemplo, entre las empresas se encuentran TAME y FABREC, Banco del Pacífico. De igual forma se encuentran también la empresa Cementera del Ecuador y la Corporación Nacional de Telecomunicaciones así como la Flota Petrolera Ecuatoriana. Las hidroeléctricas Manduriacu y Ocaña. La primera se encuentra entre los cantones Quito (Pichincha) y Cotacachi (Imbabura). Su costo de construcción fue de USD 183 millones que incluyen obra civil y equipamiento, según el Ministerio de Energía. La segunda central fue inaugurada en 2012. Está localizada en la parroquia San Antonio de Paguancay (Cañar). El proyecto alcanzó una inversión de USD 65 millones.

5. La correlación es de -0.81.

6. Se basa en Pigeon (2013).

7. Eso implica que se dispone del 97% de información de los GADs lo que permite confiar en los resultados de dicho estudio. los municipios que no entregaron información son Muisne, Balzar, Daule, Montalvo, Vinces y Buena Fé.

8. Para observar el recorrido histórico ver El Universo (2008a y 2008b) y Portafolio (2014). Es importante señalar que en el año 2016 International Water Services (Guayaquil) Interagua C. Ltda. Tiene como accionistas a International Water Services (Guayaquil) B.V. con sede en Holanda y Equivia S.A. Ecuador

9. La cobertura del agua en 2001 era del 50% mientras que en 2016 del 90%. Las tarifas en USD/m3 son de 0,23 en 2001 y 0,614 en 2016 (Frigerio and Gómez 2018, 34).

10. Aunque los autores poseen como eje de análisis a la privatización afirman que estos resultados deben tomarse con cuidado, dado que Quito no representa un contrafactual ideal para la evaluación de impacto.

11. Ver El diario (2007).

12. "En el caso de usuarios existentes los beneficios se derivan del incremento en el consumo considerando que en el escenario "sin el proyecto" tienen un servicio racionado. Se usó una función linear como aproximación de curva de demanda, construida considerando el precio y los niveles de consumo para hogares sin acceso a los servicios públicos, y que tienen que comprar agua a tanqueros, y, sobre usuarios que consumen menos de lo normal debido a racionamientos de agua." (Banco Mundial 2013, 11)

Internacional de Servicios Públicos (ISP)

45, avenue Voltaire

01210 Ferney-Voltaire - Francia

www.world-psi.org