

OSE – Iniciativa Privada Planta Potabilizadora en Arazatí

Informe al Frente Amplio Director Prof. Edgardo Ortuño - 4/4/2022

Cumplido el segundo año de esta administración, OSE atraviesa una difícil situación y se encuentra a la espera de una inminente decisión del gobierno nacional crucial para su futuro como empresa pública y para el futuro del servicio de abastecimiento de agua potable en el país. Es nuestra responsabilidad informar, asumir una actitud activa procurando aportar constructivamente a una buena resolución del tema, y plantear firmemente nuestra oposición a lo que entendemos perjudica a los intereses del país y de nuestra gente.

Como expusimos en anteriores informes, OSE se encuentra en un contexto de recortes presupuestales y debilitamiento general plasmado tanto en la reducción de inversiones como de funcionarios. Las directivas de la OPP determinan en este período de gobierno la reducción de un 25% del funcionariado del Organismo y un recorte de inversiones por 240 millones de dólares, con respecto a lo previsto por la administración pasada. En dos años se perdieron 826 puestos de trabajo de los 4.454 con los que se contaba al inicio de este gobierno, incluyendo la pérdida de funciones estratégicas fundamentales, muchas de las cuales son suplidas por trabajadores y trabajadoras que realizan las tareas pero no cobran por la responsabilidad que asumieron; situación grave en recursos humanos en tanto compromete la capacidad de prestar servicios esenciales en el corto plazo.

Al mismo tiempo, se ha promovido la presentación de iniciativas privadas para la realización de obras y proyectos vinculados al cumplimiento de objetivos fundamentales de OSE. Como planteamos el año anterior alertando sobre el tema, la cuestión no es el instrumento, concebido para estimular inversión privada innovadora en proyectos no realizados por el Estado, sino su uso. Las iniciativas privadas deben aceptarse o rechazarse según contribuyan o no al cumplimiento de los objetivos de política pública, de acuerdo a planes estratégicos de desarrollo, pero no resultan convenientes si afectan los cometidos esenciales de la empresa estatal o si se generaliza su uso trasladando la gestión fuera de la misma.

En este marco se planteó el proyecto Neptuno en Arazatí que se encuentra en etapa de definición.

El proyecto y la decisión en juego: producir o comprar agua potable

Mucho se ha estudiado sobre el abastecimiento de agua potable al Sistema Metropolitano, proyectándose un consumo superior a la disponibilidad actual en el año 2045. A su vez, es conocida la insuficiencia del servicio en algunos momentos y zonas de esta área que concentra el 60% de la población del país.

Ante la necesidad de realizar obras para asegurar la cantidad y calidad de agua potable en el área Metropolitana, nuestras administraciones desde 2013, a la vez que avanzaron en mejorar las capacidades de la Planta Potabilizadora de Aguas Corrientes con inversiones por 55 millones de dólares, definieron realizar una obra que triplicara la disponibilidad de agua bruta embalsada: la represa sobre el Arroyo Casupá. Para ello se trabajó durante años en la ingeniería y los estudios ambientales para concretarla, los que fueron finalizados en la primera mitad del año 2020. Obra con un costo previsto de entre 80 y 100 millones de dólares que contaba con financiamiento de CAF aprobado y fue uno de los dos temas planteados por Tabaré Vázquez al Presidente electo para dar continuidad como política de Estado.

No obstante ello, el gobierno actual decidió encarar un proyecto alternativo y el 2 de marzo de 2021 Lacalle Pou anunció en el Parlamento la inversión de 200 millones de dólares para la realización de una nueva Planta potabilizadora en el Río de la Plata en el marco del Proyecto Neptuno presentado como iniciativa privada por las empresas SACEEM, BERKES, CIEMSA y FAST que incluye además, la construcción de una nueva toma de agua bruta en el Río de la Plata en la zona de Arazatí, la estación de bombeo de agua tratada y una tubería aductora de 80 km de longitud hacia el sistema de Montevideo.

De acuerdo a la ley 17.555 aceptar la iniciativa habilita el estudio de su factibilidad para adoptar posteriormente, con los datos reales del proyecto, la resolución de desestimar o aprobarlo, estableciendo su conformidad y disponiendo un llamado para su adjudicación. En ese sentido en febrero 2021

acompañamos la resolución de Directorio a los efectos de obtener respuesta técnica sobre tres aspectos fundamentales para adoptar una posición definitiva sobre el proyecto:

- la prioridad estratégica del proyecto ante la alternativa planteada,
- la viabilidad técnica, con respuestas a la presencia de salinidad del Río de la Plata que afirmamos se presentaba, inviabilizando o encareciendo el proyecto; estudios ambientales; y el suministro de agua a las zonas con necesidades reales inmediatas como el Este de Montevideo y área metropolitana que con la conexión prevista en el Oeste, concretamente en Melilla, no estaban contempladas lo mismo que zonas deficitarias de San José desde Ciudad del Plata a Libertad.
- Operación y mantenimiento a cargo de OSE manteniendo la gestión pública del servicio y cumplimiento de los artículos 47 y 188 de la Constitución de la República en el diseño y concreción de los aspectos económico-financieros del proyecto.

Finalmente, el 1° de abril de 2022 el Consorcio entregó a OSE el Informe Final del Estudio de Factibilidad para su análisis y consideración, incluyendo cinco opciones distintas sobre el tema central en discusión: el procedimiento de implementación y el tipo de gestión, pública o privada, que tendrá el proyecto. No obstante ello, el Ministro de Ambiente anunció el 17 de febrero de este año en el programa Quien es Quien de canal 5 que “de la potabilización se encargaría el privado y la OSE va a pagarle por la tarea de potabilización y por la obra” y, el 29 de marzo, afirmó en el programa Arriba Gente de canal 10 que “ahora está el estudio de viabilidad técnica, de factibilidad, aprobado y cerrado”. Lo cierto es, que el Directorio de OSE es quien debe resolver aprobar la “conformidad” o no, de los estudios de factibilidad, “convocar a audiencia pública, llamar a licitación o promover el procedimiento competitivo que se determine” para avanzar en el proyecto (Ley 17.55, artículo 19). El camino que el Ministro y antes el Director de la OPP plantean como preferencia, es la última de las opciones presentadas en estos estudios, y la primera de las opciones planteadas es la gestión de la empresa pública en la cual OSE contrata solo la construcción, realiza la operación de la planta y la potabilización, siendo la de menor costo y la de más sencilla implementación. Por estos aspectos el tema debe considerarse abierto.

En relación a la propuesta técnica, el proyecto definitivo plantea una inversión de U\$S 288,7 millones de dólares sin IVA, para la construcción de la siguiente infraestructura:

- Toma de agua bruta.
- Planta Potabilizadora que producirá 229.000 m³/día de agua potable (aproximadamente 1/3 de lo que produce la Planta de Aguas Corrientes) y estación de bombeo de agua tratada;
- Reservorio artificial de agua dulce o polder que consiste en un lago de 190 hectáreas (una dimensión aproximada de 2 km x 1 km) que se recargará con agua dulce del Río de la Plata y abastecerá a la planta durante los eventos de salinidad inadmisibles que tenga el Río. Esto porque en la ubicación elegida para la nueva planta potabilizadora Arazatí, los estudios muestran que durante algunos días al año los niveles de salinidad no son admisibles para la producción de agua potable.
- Tubería aductora de 80 km de longitud y 1500 mm de diámetro;
- Tubería de conexión de 9 km de longitud desde el Recalque de Melilla hasta los Tanques de Cuchilla Pereira donde se conectará con la 5ta Línea de Bombeo que alimenta la zona Este del sistema, lugar que concentra el mayor crecimiento de la demanda previsto y dificultades de abastecimiento en la actualidad.
- A nivel ambiental: se incorpora el monitoreo de la calidad del Río de la Plata, sistema de tratamiento de lodos, aunque preocupa las escasas medidas de gestión para atenuar la eutrofia del Polder.

Sobre la importancia del proyecto, le asigna prioridad sosteniendo que además de la contribución a la mayor disponibilidad de cantidad de agua potable, aporta seguridad al sistema incorporando una nueva fuente y una nueva planta, alternativas ante eventos negativos que pudieran suceder en la Planta de Aguas Corrientes o en Río Santa Lucía.

En ese sentido reconoce que para garantizar la satisfacción de la demanda proyectada al año 2045 de 904.000 m³/día de agua bruta y 840.000 m³/día de agua potable (en 2022 alcanzamos el pico histórico de consumo de 702.000 m³ en un día) será necesario contar con una reserva adicional de agua bruta para el año 2037 con la presa y embalse en el arroyo Casupá, dado que la Planta Potabilizadora de Aguas

Corrientes seguirá siendo la columna vertebral del Sistema Metropolitano aún luego de construida la Planta de Arazatí.

En relación a los aspectos financieros y jurídicos que hacen a los caminos posibles para la realización del proyecto o modelo de negocio, en el estudio de factibilidad se presentan 5 alternativas de estructuración del negocio para concretar el proyecto que van desde la 1, donde el proyecto es implementado directamente por OSE, hasta la opción 5, donde el proyecto es implementado exclusivamente por el privado a través de un instrumento jurídico de su propiedad en tanto promotor del proyecto, cobrándole a OSE por el agua potable suministrada y por la disponibilidad de la Planta e infraestructura para hacerlo, una alternativa significativamente más costosa que la primera que contraviene el artículo 47 de la Constitución de la República.

Debemos hacer el mayor esfuerzo a nivel nacional para evitar que se concrete un negocio perjudicial para el interés público, costoso para el país, para la población e inconstitucional por privatizar parte esencial del servicio de abastecimiento de agua potable en el país.

Gestión pública de OSE o gestión privada a mayor costo

De acuerdo a lo dispuesto por la ley 17.555 en cualquiera de las alternativas que se elija para la realización del proyecto, luego de aprobado el estudio de factibilidad se debe realizar el llamado a licitación o subasta para su adjudicación en la que el consorcio promotor de la iniciativa privada, por haberla presentado, contará con una ventaja de entre el 5% y 20%.

Las opciones planteadas en el informe final del estudio de factibilidad incluyen para realizarlo: la contratación de la construcción, la operación, financiamiento y propiedad durante los 30 años del proyecto de OSE (opción 1); la realización a través de una sociedad anónima propiedad total o parcial de OSE con operación de OSE (habilitado por Ley de 2007); la realización a través de la CND, directamente o de un sociedad anónima de su propiedad como la Corporación Vial entre otras; y la realización directamente por el privado, firmando un contrato de Leasing Operativo en la cual financia y construyendo, pudiendo mantener OSE la operación de la infraestructura o contratarla, o mediante el mecanismo conocido por su sigla en inglés, B O T (construcción, operación y transferencia) en el cual todo lo hace el privado, incluyendo además de la financiación, la construcción y operación de la planta con la infraestructura anexa, manteniendo la propiedad de la misma hasta su transferencia al Estado al final del contrato (opción 4 y 5).

Como fundamentaremos más adelante, consideramos que las últimas opciones violan lo dispuesto por los artículos 47 y 188 de la Constitución de la República, pero es tan o más relevante analizar comparativamente el contenido y las implicancias económico-financieras en caso de resolverse por parte del gobierno la gestión privada o la gestión de OSE que consideramos la más conveniente para concretar el proyecto si se decide implementarlo.

Las principales diferencias en las alternativas radican en quién financia la inversión y quién se encarga luego de la Operación y Mantenimiento de la planta, así como en la situación que cada una de ellas determina sobre la propiedad de los activos, de la infraestructura construida.

La primera opción consiste en que OSE asuma la contratación de la construcción, la operación y mantenimiento de la planta. Supone un contrato de obra pública tradicional donde OSE paga un precio fijo por la construcción de obra y luego opera la planta, produciendo el agua potable siendo en todo momento el propietario de los activos, es decir, es el dueño de la planta y la infraestructura construida. Para la financiación de la obra puede, por ejemplo, constituir un fideicomiso como se hizo para financiar las significativas inversiones realizadas durante las últimas administraciones. En esta opción, el costo anual para OSE es de U\$S 25,9 millones por año, siendo la potabilización realizada por OSE.

La quinta opción planteada y defendida por importantes representantes del gobierno, consiste en que el proyecto es implementado completamente por el privado, el cual firma un contrato de Leasing Operativo o BOT (construcción, operación y transferencia) con OSE que se obliga a pagar un canon por la disponibilidad de la planta, por su operación, mantenimiento y por los costos financieros del proyecto. La

propiedad del activo será del privado, es decir que será el único que podrá usar la planta hasta que luego de 25 o 30 años de contrato OSE ejerza la opción de compra de la infraestructura. En esta opción, el costo anual para OSE es de U\$S 37,9 millones por año, siendo la potabilización realizada por el privado, pagando OSE por el servicio de potabilización del agua, que podrá incluir además del pago por el agua potabilizada, un pago fijo por la disponibilidad de la infraestructura. Es decir que OSE comprará el agua potable que brindará a la población.

Surge en forma clara y contundente que la alternativa más conveniente es realizar la gestión pública de la producción de agua potable por parte de OSE que es lo que sabe hacer, para lo que cuenta con 70 años de especificidad técnica y mandato legal; no el camino de la gestión privada de la producción de agua potable, que tiene un costo anual superior de 12 millones de dólares. Más aún, considerando la totalidad de la duración del proyecto, en base a estos costos anuales promedio, la gestión pública de la inversión a pagar en 28 años con la potabilización en manos de OSE, tiene un costo total para OSE de 725 millones de dólares. Mientras, la alternativa en la cual el privado financia, construye y opera la planta potabilizando el agua durante 28 años, tiene un costo total para OSE de 1.060 millones de dólares. Es decir que OSE, el sector público y la población, que lo verá reflejado en aumento de tarifa, pagarán por el proyecto 335 millones de dólares más, de resolverse el camino anunciado por el Ministro de Ambiente y el Director de la OPP.

Esta opción supone que OSE compra agua potabilizada a un privado, lo que rechazamos categóricamente por sus altísimos costos, por ser inconstitucional y contrario al pronunciamiento ciudadano resultante del Plebiscito sobre el agua en el año 2004.

El artículo 47 de la Constitución establece claramente que “el servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales”. A su vez el artículo 188 excluye para estos servicios la posibilidad de admitir capitales privados en la construcción o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados.

El informe de factibilidad presentado en línea con los informes jurídicos referidos por el gobierno, sostienen que el servicio continuará siendo prestado de manera exclusiva y directa por OSE porque será la titular de los contratos con cada usuario y entregará el agua potable en destino, con independencia de quien realice el servicio de potabilización de la misma, que el mismo sea contratado a privados o no.

Por el contrario, consultado al respecto, el Dr. José Korzeniak, Prof. Grado 5 de Derecho Constitucional establece que “La prestación o suministro de estos dos servicios (agua potable y saneamiento) no consiste para ajustarse a la Constitución, simplemente en que el o los contratos digan que OSE (u otra persona jurídica estatal) cobrarán “la tarifa” correspondiente a los usuarios. Es necesario que la persona jurídica estatal esté en condiciones de establecer o controlar que se cumplan las bases de la “política nacional de aguas v saneamiento”, tal como lo dice el numeral 1) del art. 47 en estudio.” Por su parte, el Dr. Álvaro Richino, Prof. Agr. Grado 4 de Derecho Administrativo, sostiene que “la expresión “servicio público”, referida a una clase de cometidos estatales que satisfacen necesidades colectivas de carácter impostergable mediante prestaciones de carácter individual, comprende no sólo la fase o etapa de realización concreta de la prestación que le es típica, sino también las fases o etapas necesarias para que esa prestación se brinde en condiciones de costo y calidad proporcionados y adecuados al derecho fundamental (económico y/o social) que el servicio debe satisfacer.”

Es claro para nosotros que el servicio de abastecimiento de agua potable debe prestarse exclusiva y directamente por el Estado, en este caso por OSE, comprende a todo el proceso y actividades imprescindibles para la prestación de este servicio y que este proceso es indivisible a los efectos de la privatización de partes del mismo. Particularmente OSE no puede desprenderse del proceso de potabilización del agua siendo responsable de definir en cada momento lo necesario, dado que la ocurrencia de cualquier interrupción o dificultad en la gestión de este proceso fundamental, le impide la prestación de este servicio esencial que ha mantenido durante 70 años.

En suma:

El abastecimiento de agua potable de más de la mitad de la población en cantidad y calidad es un tema fundamental para el futuro del país. En ese sentido, en la transición de gobiernos el Dr. Tabaré Vázquez planteó al Presidente electo culminar el proyecto de la Represa de Casupá, pronto para su implementación. Descartado como prioridad, el gobierno de coalición decidió avanzar en el proyecto de una nueva Planta Potabilizadora en Arazatí tomando el Río de la Plata como fuente, cuyo estudio final de factibilidad plantea diversas alternativas de implementación por 30 años. Una decisión que, por sus efectos, trasciende largamente la actual administración, afectará a las futuras generaciones y por tanto su resolución debe ser adoptada como política de Estado, en el marco de un acuerdo con base política y social amplia.

OSE es la empresa pública responsable de brindar el servicio público de abastecimiento de agua potable a la población mediante su producción y distribución, asegurando su calidad y al menor costo de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Del informe final del estudio de factibilidad del Proyecto Neptuno surge en forma contundente que la alternativa más conveniente, eficiente y de menor costo para su desarrollo es la gestión pública del proyecto en la cual OSE asume la contratación de la construcción, y luego opera y mantiene la Planta, conservando la producción del agua potable, la propiedad del activo de la planta y la infraestructura construida en forma permanente. Financiando las obras mediante un fideicomiso como se hizo para financiar las inversiones realizadas durante las últimas administraciones, o accediendo al financiamiento de organismos multilaterales de crédito como el disponible para realizar el proyecto Casupá, entre otros.

En ese sentido, expresamos nuestra oposición a la gestión privada de la potabilización del agua y la totalidad del proyecto, por su altísimo costo, su carácter inconstitucional y contrario al pronunciamiento ciudadano resultante del Plebiscito sobre el agua en el año 2004. Esa alternativa supondría la firma de un contrato BOT (construcción, operación y transferencia) por el cual OSE se obligará a pagar un canon por la disponibilidad de la planta, por su operación, mantenimiento y por los costos financieros del proyecto, pagando 12 millones de dólares al año más del costo que tendría la gestión pública del proyecto. De resolverse el camino anunciado por el Ministro de Ambiente y el Director de la OPP de obligar a la OSE a comprar agua potable en lugar de producirla, el sector público y la población que en definitiva lo verá reflejado en un aumento de tarifa, pagaremos por el proyecto más de 300 millones de dólares.