

# Privatización del sistema de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. Debilidad institucional-regulatoria y enseñanzas

**Daniel Azpiazu**

**RESUMEN:** La experiencia argentina respecto a la concesión de uno de los sistemas integrados de agua y saneamiento más grande del mundo resulta por demás paradigmática. La misma invita a reflexionar sobre sus enseñanzas en torno a algunos de los problemas que plantea la privatización y regulación de dicho servicio.

Los magros resultados obtenidos no son más que los previsibles de la conjunción de serias deficiencias en el diseño y las modalidades de la concesión, las debilidades e insuficiencias del marco regulatorio y de su propia institucionalidad, recurrentes renegociaciones contractuales, evidencias de captura de la agencia reguladora por parte de la empresa regulada y del poder político, inexistencia de incentivos reales para que la concesionaria atienda las áreas más deficitarias en cuanto a la prestación del servicio (los sectores de menores recursos).

La relevancia y pertinencia del análisis de caso guarda relación con las principales lecciones que el mismo ofrece en términos de la discordancia entre los objetivos perseguidos – universalización y mejora sustancial en la calidad del servicio – y los pobres resultados obtenidos al cabo de casi nueve años de gestión privada.

**PALABRAS-CLAVE:** Privatización, agüaputable, saneamiento, regulación.

**ABSTRACT:** The Argentine experience in the concession of one of the largest water and sanitation systems in the world is highly paradigmatic. It invites reflection on lessons learned about some of the problems presented by the privatization and regulation of that service.

The lean results obtained are those to be expected when bringing together severe deficiencies in design and the modes of concession, weakness and insufficiencies of the regulatory framework and its own institutionality, recurring contract renegotiation, evidence that the regulatory agency has been captured by the regulated company and political power, lack of real incentives for the utility to serve the areas where there is the highest deficit in providing the service (sectors with less resources).

The relevance and pertinence of this case analysis lies in the main lessons it offers in terms of the difference between goals pursued-universalisation and substantial improvement in the quality of the service – and the poor results achieved at the end of almost nine years of private management.

**KEY-WORDS:** Privatisation, drinking water, sanitation, regulation.

## DESCRIPCION DEL CASO

### Antecedentes

La crisis hiperinflacionaria de fines de los años ochenta, con la consiguiente asunción anticipada del presidente Menem (mediados de 1989), devino en un proceso de profundas transformaciones estructurales en el plano económico, social e institucional inscriptas en una adscripción plena a los enunciados del neoli-

beralismo (privatización, desregulación, apertura de la economía, flexibilización laboral, liberalización financiera).

La privatización de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), empresa estatal responsable de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en la Ciudad de Buenos Aires y los principales partidos del conurbano bonaerense (cerca de 9 millones de habitan-

tes, al momento de la transferencia) se inscribe en ese contexto. La premura con la que se encaró el proceso, la inexistencia de debate social –y parlamentario– en torno a las modalidades que debería adoptar dicha privatización resultan consistentes con la consecución de aquellos objetivos político-institucionales.

Así, como un denominador común a buena parte de los servicios privatizados, la decisión de concesionar (por 30 años) el área de prestaciones de OSN a través de decretos del Poder Ejecutivo conspiró contra la estabilidad jurídica del proceso y la previsibilidad. Ello permitió la conformación de un contexto propicio como para que, a partir de diversos decretos y resoluciones –muchos de ellos, de dudosa legalidad y nula transparencia–, terminara por reformularse el contrato original de la concesión.

### **Modalidades de la privatización, oferta oportunista y diseño regulatorio**

Los principales criterios sobre los que se estructuró la privatización de OSN podrían sintetizarse en, por lo menos, tres componentes esenciales:

- la decisión de mantener la integración vertical y horizontal de la empresa desoyendo, incluso, las críticas del Banco Mundial que proponía su segmentación de forma de introducir cierta competencia por comparación. También se descartó la posibilidad de diferenciar la concesión de la prestación del servicio respecto de la construcción de nueva infraestructura, opción viable de forma de atemperar el poder monopólico de la concesionaria;
- el mantenimiento de la estructura tarifaria basada en un sistema de tipo catastral definido en función del consumo presunto por superficie, con una mínima participación de la micromedición (apenas el 15% del total). Ambos sistemas incluyen esquemas de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación orientados a favorecer, *en teoría*, la universalización del servicio; y
- la incorporación de un nuevo cargo específico de infraestructura (incluía un cargo de red y otro de conexión), desti-

nado a financiar la expansión y la incorporación al servicio de nuevos usuarios.

Si bien no se suprimió el esquema de subsidios cruzados preexistente en la estructura tarifaria (desde los usuarios de mayores consumos e ingresos hacia los de menores; desde los no residenciales hacia los residenciales; y desde las zonas geográficas de mayor desarrollo relativo hacia las más retrasadas), el esquema de financiamiento de la expansión establecido para los nuevos usuarios –mayoritariamente, de escasos ingresos– contrabalanceó la no regresividad de los restantes componentes tarifarios, en la medida en que hizo recaer el cargo destinado a tal fin sobre los mismos.

La mera réplica formal (bajo formas distorsionadas y distorsionantes) de ciertos criterios regulatorios aplicados en otras economías, donde los márgenes de pobreza y de indigencia resultan marginales frente a los vigentes en la Argentina de principios del presente siglo (más de la mitad y cerca del 15% de la población, respectivamente), no sólo no garantiza la universalidad en el acceso al servicio de agua potable y saneamiento, sino que, por el contrario, agrava la crítica situación en materia de salud y calidad de vida de amplias –y crecientes, en el ejemplo argentino– capas de la sociedad.

La modalidad de licitación adoptada fue la de adjudicar el servicio a aquella oferta que, a partir del cumplimiento de exigencias técnicas en materia de obras e inversiones, propusiera la mayor reducción sobre las tarifas cobradas por OSN que, cabe señalar, en los dos años precedentes, se habían incrementado en más de un 70%. La oferta ganadora resultó ser la presentada por el consorcio Aguas Argentinas S.A., liderado en ese momento por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia y el grupo local Soldati (posteriores transferencias de capital derivaron en el control mayoritario por parte de la –actual– Suez (ONDEO), y la participación minoritaria de, entre otros, Vivendi, Aguas de Barcelona, Banco de Galicia y Buenos Aires y la Corporación Financiera Internacional). Tal adjudicación se vio sustentada en el valor porcentual del coeficiente ofrecido que fue de 0,731 –o sea una reducción de 26,9% sobre la tarifa vigente–. La concesión fue entregada en forma gratuita, sin la obligación de pago de canon por parte el consorcio

adjudicatario, a pesar que el mismo percibiría beneficios por la explotación de activos públicos preexistentes. Tampoco se exigió la compra de acciones de la empresa ni ningún otro tipo de requerimiento que conllevara un determinado aporte de recursos por parte de la adjudicataria.

A partir de las tarifas ofrecidas, la empresa concesionaria se comprometió a desarrollar un "Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios" (PMES), dividido en seis Planes Quinquenales correlativos (los dos primeros formaban parte constitutiva de la oferta original). Se estableció que la principal variable de regulación de las tarifas estaría asociada al ingreso medio percibido por la firma prestataria (en función del número de usuarios servidos en cada año y de las condiciones de eficiencia establecidas en cada plan quinquenal). En materia tarifaria se fijaron dos posibles tipos de revisión: la "ordinaria", debía discutirse ante la presentación de cada Plan Quinquenal; más precisamente a partir del segundo de ellos, en el que "sólo podrá disponerse *reducciones de los valores tarifarios y precios vigentes*". Por su parte, la "revisión extraordinaria" sólo podría plantearse ante un "incremento o disminución en los costos de la concesión *superior al 7%*".

Como quedó demostrado a los pocos meses de la transferencia de la empresa (efectuado el 1º de abril de 1993), la oferta ganadora se estructuró a partir de tarifas predatorias, a sabiendas que serían posteriormente renegociadas, en sucesivas ocasiones, con el poder concedente. Así, a partir de una oferta "oportunistas", tales renegociaciones contractuales pasaron a constituirse en uno de los rasgos sobresalientes del entramado normativo y regulatorio de la concesión.

### **Las recurrentes renegociaciones contractuales**

A pesar que el propio contrato prohibía toda revisión tarifaria que pudiera estar asociada a minimizar el riesgo empresario, transcurridos apenas ocho meses de iniciada la concesión, la concesionaria solicitó una "revisión extraordinaria" de las tarifas, aduciendo pérdidas operativas no previstas. Sin mayores argumentaciones oficiales, tal aumento fue concedido a partir de julio de 1994 (el coeficiente

original se elevó a 0,830 –una suba de 13,5%–) y, a la vez, se incrementaron en más del 40% los cargos de infraestructura. Cabe resaltar que la Ley de Convertibilidad (Nº 23.928) había prohibido, a partir del 1º de abril de 1991, todo tipo de ajuste e indexación de las tarifas de los servicios públicos.

Sobre la base de esta nueva estructura tarifaria, en el segundo año de gestión, Aguas Argentinas pasó de una situación deficitaria a una fuertemente superavitaria (facturó casi 350 millones de dólares, con una rentabilidad neta superior a los 50 millones); al tiempo que el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS, órgano regulador del sector) constataba una amplia gama de incumplimientos empresarios, muy particularmente en cuanto al grado de ejecución de las obras que habían fundamentado la "revisión extraordinaria" de las tarifas (entre otras, la prestación del servicio en las "villas de emergencia" de la Ciudad de Buenos Aires).

En los años subsiguientes se sucedieron, por un lado, los reiterados e injustificados retrasos empresarios en la ejecución de las inversiones y en el cumplimiento de las metas comprometidas y, por otro, sus crecientes presiones en procura de la dolarización de las tarifas y de nuevas formas de resarcimiento ante el alto grado de incobrabilidad de los cargos de infraestructura.

La respuesta oficial resultó, nuevamente, funcional a los intereses empresarios. En febrero de 1997, el Poder Ejecutivo convocó a la renegociación del contrato de concesión, con el objetivo de tratar, entre otros, la eliminación del "conflictivo" cargo de infraestructura. Dicha convocatoria incorporó, a la vez, una nueva anomalía en materia de inclusiones a – y exclusiones de– la mesa de negociación. Se trata, en el primer caso, de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) que iría adquiriendo una creciente injerencia en el manejo de la concesión, y, en el segundo, del ETOSS, que fue marginado de la renegociación del contrato.

En noviembre de 1997, se aprobó el acuerdo que, a pesar de los manifiestos incumplimientos de la empresa en materia de inversiones y expansión de las redes (entre otras, la

sustitución de aguas con nitrato por agua superficial), dispuso:

- una peculiar forma de “dolarización” de las tarifas (“traslado inmediato a precios y tarifas de una devaluación”);
- se eliminó el cargo de infraestructura y en su reemplazo se introdujo el concepto de SUMA (SU: servicio universal, MA: medio ambiente), pago fijo indexable y reajutable a pagar por todos los usuarios (entre dos y tres pesos por servicio, por factura, y por bimestre). A la vez, los nuevos usuarios deberían pagar el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio), en 30 cuotas mensuales de \$ 4;
- se redujeron sustancialmente los umbrales para el ajuste por aumento de costos;
- se incorporó la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año calendario. En ese marco, la empresa concesionaria solicitó la aprobación de un incremento de tarifas de 11,7% a partir de mayo de 1998 que, por resolución de la SRNyDS, se fijó en 5,1%; y
- se postergaron o cancelaron diversas inversiones comprometidas originalmente, al tiempo que se condonaron los incumplimientos de otras que, en algunos casos, fueron “compensadas” por inversiones a realizar en, por ejemplo, el complejo empresarial de Puerto Madero.

En julio de 1999, por Resoluciones de la SRNyDS, se introdujeron nuevos cambios relacionados con la regulación tarifaria. Procurando seguir los lineamientos de los esquemas de regulación del tipo *price cap*, se estableció –contraviniendo lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad– que las tarifas pasaran a ajustarse por un índice de precios determinado menos un coeficiente de eficiencia. El índice de precios seleccionado fue el promedio simple entre el *Producer Price Index - Industrial Commodities* y el *Consumer Price Index - Water & Sewage Maintenance*, ambos de los Estados Unidos. Por su parte, el coeficiente de eficiencia global se estableció en tan sólo 0,5%. Cabe resaltar que, a juicio de la propia empresa, “las ganancias de eficiencia” fueron, entre 1994 y 2000, de 6,4% anual acumulativo (Universidad, 2001).

A pesar de pretender virar hacia un esquema de regulación tarifaria del tipo *price cap*, se mantuvo la posibilidad de ajustar las tarifas por variaciones en los costos e ingresos de la empresa, mecanismo propio de los esquemas *cost plus*. A tal fin, se estableció la denominada Exposición Financiera Neta (EFNQ), calculada como el valor presente del flujo de caja neto para solventar los gastos de operación y las inversiones “eficientes” de la concesión durante el quinquenio considerado (pasando a constituirse en una garantía de rentabilidad). En caso que la EFNQ fuera inferior a la pactada originalmente, los ingresos de la concesión deberían ajustarse –vía aumento de las tarifas y/o mediante un subsidio estatal– hasta alcanzar el flujo de caja previsto.

En suma, se trató de un esquema de regulación tarifaria supuestamente basado en el *price cap*, pero sin incentivos para el incremento de eficiencia, aspecto central del mecanismo, puesto que incluye cláusulas gatillo referidas al incremento de tarifas por aumento de costos o insuficiencia de ingresos, relacionadas con la garantía emanada de la EFNQ. En otros términos, un mecanismo *ad hoc* donde confluyen un *price cap* “invertido” que asegura a la empresa el aumento de las tarifas con algunos ingredientes del mecanismo *cost plus*, como es el traslado a las tarifas de aumentos en los costos o insuficiencia en los ingresos. Además, cada nuevo usuario debe financiar su conexión a la red, pero sin que se anule el cargo SU creado originalmente a tal fin.

### La demorada primera revisión quinquenal

Las recurrentes renegociaciones contractuales del trienio 1997-1999 sentaron las bases como para encarar la demorada primera revisión quinquenal de la concesión (tanto en términos del PMES, como en los planos tarifario y medio-ambiental). Al respecto, recién en enero de 2001 se firmó un acta-acuerdo entre Aguas Argentinas y el ETOSS, por la que quedó aprobado el segundo plan quinquenal (que tendría que haber entrado en vigencia en mayo de 1998).

A cambio de comprometerse a cumplir con su retrasado plan de inversiones, y a adelantar algunas obras previstas, la empresa se vio favorecida con un incremento tarifario del 3,9% anual acumulativo entre 2001 y 2003; un ajust-

te por la inflación estadounidense de 1,5%; y otros dos cargos fijos bimestrales adicionales (1,55 pesos por factura).

En suma, como producto de los sucesivos aumentos concedidos, la tarifa media del servicio residencial se incrementó, entre mayo de 1993 y enero de 2002, un 88,2% (Lentini, 2002), porcentual que no sólo compensó holgadamente la rebaja inicial del 26,9%, sino que superó con creces la variación registrada por los precios al consumidor en idéntico período (apenas 7,3%).

Como resultado de esta demorada revisión ordinaria el Estado convalidó un conjunto importante de incumplimientos contractuales con claras implicancias regresivas, bajo un entorno normativo que poco se asemeja al original.

Durante el primer quinquenio de la concesión, de sólo considerar las inversiones realizadas por la empresa (excluyendo la expansión derivada de las obras por cuenta de terceros –OPCT– y de la “regularización de claudios”), los incumplimientos de la concesionaria en materia de expansión de la cobertura del servicio se elevan al 63% de la población comprometida en la oferta original para el servicio de agua potable, y al 88% de la correspondiente al servicio de cloacas (Comisión de Usuarios del ETOSS, 2000).

### **EL DESEMPEÑO ECONOMICO DE LA CONCESIONARIA**

La configuración de un nuevo marco normativo y regulatorio devino en la internalización de privilegios que se ven reflejados en el desempeño económico de la concesionaria. Entre 1994 y 2000, la variable de regulación tarifaria “ingresos por usuario” pasó de 145 pesos/dólares a 195 pesos/dólares. Por otro lado, según surge de los balances anuales de la empresa, entre 1994 y 2000, Aguas Argentinas registró, en promedio, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto de 19,1%, y del 12,8% si se considera la rentabilidad media sobre ventas (Azpiazu y Forcinito, 2002); niveles muy superiores a los vigentes en el plano internacional.

Es más, como parte constitutiva de la oferta “oportunistica” original, la inobservancia de los compromisos asumidos en términos de las

metas de expansión de la red se conjuga con la reticencia empresaria en cuanto al aporte de capital propio y, por tanto, a la sistemática y creciente recurrencia al endeudamiento (en especial, el externo, mucho menos oneroso que el local). Al no establecerse ningún tipo de restricción a la capacidad de endeudamiento de la concesionaria, la firma ha venido incrementando sostenidamente su endeudamiento externo (en especial, con la Corporación Financiera Internacional que, por otro lado, detenta una participación del 5,0% en la conformación accionaria del consorcio, el Banco Europeo de Inversiones y diversas emisiones de Obligaciones Negociables). De allí que, por ejemplo, en el balance cerrado el 31 de diciembre de 2000, el coeficiente pasivo total/patrimonio neto se elevó a 2,49, cuando en la oferta original estaba previsto que tal indicador no podría superar el 0,80.

### **SITUACION ACTUAL**

Entre el 20 de diciembre de 2001 y el 6 de enero de 2002, se alteró radicalmente el contexto en el que se inscribe la operatoria de la concesionaria. En esos pocos días se sucedieron: la renuncia del presidente De la Rúa y todo su gabinete, la designación de cinco presidentes constitucionales en menos de dos semanas, la declaración unilateral de *default* de la deuda externa, la asunción del presidente Duhalde, la sanción de una ley de emergencia (Nº 25.561), el abandono del régimen de convertibilidad y la consiguiente devaluación del peso, la decisión de renegociar el conjunto de los contratos con las empresas privatizadas sobre la base de la previa “desdolarización” y “desindexación” de las tarifas.

Antes que se iniciara ese proceso de renegociación, Aguas Argentinas elevó una nota en la que exigió compensaciones tales como, entre otras, un seguro de cambio (reconocimiento de la paridad un peso = un dólar) para hacer frente a su abultada deuda externa (próxima a los 700 millones de dólares), el mantenimiento de dicha paridad para sus importaciones (las compras intracorporativas de la concesionaria ascendieron a casi 600 millones de dólares), y la suspensión de las inversiones comprometidas contractualmente.



En mayo de 2002 se conoció el dictamen del área de renegociación específica de tratamiento del contrato de aguas y saneamiento (López Raggi, 2002). Del mismo se desprende que la concesionaria debería cumplir con todos sus compromisos de inversión y con las metas de expansión acordadas, sin incremento tarifario alguno. Ello sería factible con sólo recurrir a la renegociación de su deuda externa y suspender los giros de divisas al exterior (tanto en concepto de dividendos, como por *management fee*).

En el pasado mes de agosto, el Ministerio de Economía requirió que cada una de las empresas privatizadas elevara una solicitud fundada sobre los ajustes tarifarios demandados, al tiempo que les permitiría no satisfacer la calidad comprometida en la prestación de los respectivos servicios. Este nuevo rumbo de las renegociaciones parecería ser una resultante paradójica de estrategias y conflictos de intereses de diversa índole.

Por un lado, las crecientes presiones de las empresas privatizadas involucradas en la renegociación de los contratos (61), de los países de origen de buena parte de ellas, y del propio F.M.I. (que incluyó entre los condicionantes de un posible acuerdo con la Argentina, el aumento de las tarifas de los servicios privatizados). Por otro, la de las propias autoridades gubernamentales que, aparentemente, tienden a demorar la resolución del tema tarifario, atento a su impacto sobre los índices de precios y a la proximidad de las elecciones presidenciales.



En suma, la incertidumbre respecto al futuro de la concesión del sistema de aguas y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) emerge, a la fecha, como una atipicidad más de la misma que, al cabo de más de nueve años, ha venido acumulando desaciertos y fragilidades de todo tipo.

### LECCIONES APRENDIDAS


La experiencia argentina resulta por demás paradigmática e invita a reflexionar sobre las enseñanzas en torno a los problemas que plantea la privatización del servicio de aguas y saneamiento. A título ilustrativo cabría resaltar algunas de esas lecciones:

- La necesidad de encarar un amplio debate social y parlamentario que, sobre adecuadas bases tecno-económicas, derive en la sanción de una ley específica que brinde seguridad jurídica y previsibilidad, condicionando la posibilidad de alterar el marco regulatorio establecido;
- Ello supone un análisis integral sobre las posibilidades de segmentar el sistema, así como las de incorporar mecanismos licitatorios en ciertas áreas de construcción de nueva infraestructura, de forma de limitar el poder monopólico de quien resulte adjudicatario;
- El necesario carácter oneroso de la concesión (pago de canon) por el uso económico de activos públicos y/o la exigencia de aportes de capital (por ejemplo, bajo la forma de compra de acciones) de forma de impedir la presencia de ofertas “oportunistas”. Asimismo, tratándose de concesiones de activos públicos, debería explorarse la posibilidad de fijar coeficientes (o intervalos acotados) de aportes de capital propio, así como en lo referido a la relación endeudamiento/patrimonio neto;
- Incorporar al entramado normativo y regulatorio la figura del “riesgo empresario” o, en otras palabras, la inexistencia de reaseguros que tornen nulo dicho riesgo aun bajo condiciones de ineficiencia del operador;
- Propender a la universalización plena del servicio a partir de incentivos efectivos para el operador, de mecanismos adecuados y transparentes de subsidios cruzados y, de resultar necesario, la implementación de tarifas sociales que no sólo permitan acceder al servicio a los sectores de menores ingresos, sino también el pago del mismo para quienes lo poseen. Ello debería compatibilizarse con una creciente micromedición del servicio en aras de una mayor racionalidad en el uso del recurso;
- Dotar de independencia y autarquía plena a la agencia reguladora, que garantice una total autonomía, cuadros técnicos capacitados, presupuestos independizados de la facturación de la empresa regulada, despliegue de políticas activas que prioricen

la defensa de los derechos de los usuarios y, fundamentalmente, una estructura organizativa (monitoreo legislativo, auditorías externas y/o cruzadas con la participación activa de los usuarios) que anule su posible captura, tanto por parte de la empresa regulada como del propio poder político;

-  Incorporar a la problemática regulatoria la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales y establecer rígidos controles sobre las compras intracorporativas de la empresa concesionaria, muy particularmente en lo referido a la recurrencia a precios de transferencia que conlleven la sub o sobrefacturación de las mismas;
-  Implementar una contabilidad regulatoria específica que incorpore y/o precise

determinada información económico-contable-social-infraestructural esencial para el desarrollo de las actividades de control y regulación, de forma de minimizar las asimetrías de información;

-  En economías con niveles de pobreza e indigencia como los que se registran en buena parte del escenario internacional (como, crecientemente, en la Argentina), el agua potable y los desagües cloacales no pueden ser considerados como meras mercancías sujetas a las “fuerzas del mercado”, sino que son parte constitutiva y componente vital de la calidad de vida de la población.

Octubre 2002

## Referencias

- AZPIAZU, D.; FORCINITO, K. 2002. **La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana.** Ponencia presentada en el Primer Taller del Proyecto Prinwass, INCO-Union Europea, Oxford, 22-23 April.
- COMISIÓN DE USUARIOS DEL ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS. 2000. **Propuesta de la Comisión de Usuarios frente a la revisión quinquenal del contrato de aguas argentinas.** Buenos Aires. Mimeo.
- LENTINI, E. 2002. **El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana: un análisis preliminar.** In: I.A.S.P. SEMINARIO LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL NUEVO ESCENARIO ECONÓMICO. Buenos Aires: ETOSS.
- LÓPEZ RAGGI, J. 2002. **Informe técnico.** Buenos Aires: Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos.
- UNIVERSIDAD ARGENTINA DE LA EMPRESA. CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA REGULACIÓN. 2001. **Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina: análisis de su contribución a la competitividad del país.** Buenos Aires.

## ADDENDA:

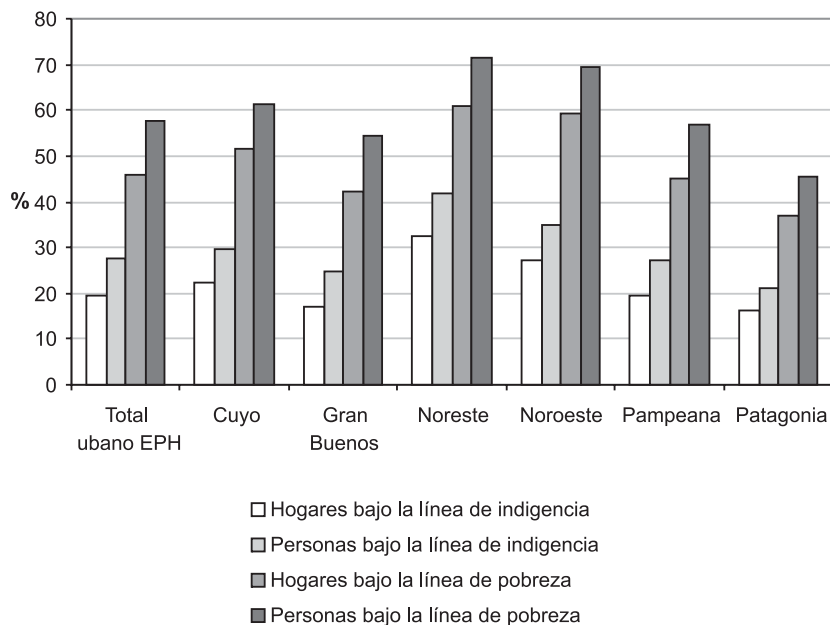
### RESUMEN DE LOS COMENTARIOS A LA EVALUACIÓN CRÍTICA REALIZADA POR EL SR. J.T. WINPENNY DEL DOCUMENTO: “PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL AMBA. DEBILIDAD INSTITUCIONAL-REGULATORIA Y ENSEÑANZAS”

En el presente capítulo se busca aclarar o brindar elementos de juicio sobre materias que parecen ser desconocidas y que responden a los comentarios críticos realizados por el revisor mencionado.

1. El Sr. J.T. Winpenny pone en duda, los niveles de pobreza y de indigencia vigentes en la Argentina a fines de 2002 (“The description of poverty in Argentina (“50% in poverty”, “15% in destitute poverty”) seems wildly exaggerated for a middle-income emerging economy”).

Al respecto, cabe remitirse a la página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), donde podrá encontrarse la información correspondiente, contemporánea a la elaboración del documento cuestionado (octubre 2002).

En ese marco, la afirmación vertida en el documento original referida a que los márgenes de pobreza y de indigencia se elevan a más del 50% y cerca del 15% de la población subestimaban, en realidad, los niveles vigentes al momento de la redacción de dicho documento.



**Incidencia de la pobreza e indigencia en el total urbano EPH y por región estadística – Octubre 2002.**

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ver [www.mecon.gov.ar/indec](http://www.mecon.gov.ar/indec)

2. El Sr. J.T. Winpenny, se refiera a la “devaluación masiva” en el año 2000 y, luego a la del 2001-2 (“The concession was damaged, probably fatally, by the massive devaluation in 2000...”; “...the crushing devaluation of 2001-2 destroyed the viability of the concession and caused heavy losses to Suez, its chief shareholder”).

En el marco de un mínimo de soberanía, la política cambiaria es un atributo insoslayable de los gobiernos nacionales. En los años 2000 y 2001, bajo la vigencia plena del régimen de convertibilidad 1 peso = 1 dólar estadounidense, la mayor parte de las empresas privatizadas –opacas renegociaciones contractuales mediante– actualizaron sus tarifas –contraviniendo las taxativas disposiciones de la propia Ley de Convertibilidad– de acuerdo a la evolución de índices precios de los EE.UU.. Finalmente, cabe precisar, que el abandono del régimen de conversión fija se deriva de la sanción de la Ley N° 25.561 el día 6/1/2002.

La consiguiente devaluación de la moneda local (en principio, en un 40%, para luego estabilizarse en torno al 200%) afectó al conjunto de la sociedad y en particular, a los asalaria-

dos con remuneraciones congeladas en moneda local. También, obviamente, a aquellas empresas (como Aguas Argentinas S.A.; en adelante AASA) con un nivel de endeudamiento externo que, en última instancia, respondía a una estrategia empresarial inscrita en un “*project finance*” que, hasta allí, había reeditado rentas de privilegio, ajenas al propio desempeño de la firma.

Cabe traer a colación dos argumentaciones, sumamente clarificadoras extraídas del Informe elevado por el Dr. Biagosch (en su condición de coordinador de la Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos, creada por la Ley N° 25.561, y sus decretos reglamentarios) a solicitud del Ministro Lavagna en el marco del proceso de renegociación contractual entre el gobierno y las empresas privatizadas: “El valor de la moneda es fijado por el Estado Soberano (art. 75 inc. 11 C.N.), no por el Estado contratante. No se trata entonces de resarcir al contratista sino de aplicar el principio de defensa del bien común y esfuerzo equitativamente compartido” (enfaticado en el original) (Biagosch,



2002). En estrecha vinculación con lo anterior, el citado informe remarca que “Algunas empresas ante la falta de capital propio; del aporte de capital de los accionistas y frente a la necesidad de cumplir planes de inversión o requerimientos de capital de trabajo, recurrieron al endeudamiento externo. Fueron decisiones empresarias tomadas en el marco de la legislación entonces vigente y motivadas por las diferencias de tasas de interés o –en algunos casos– porque su propia casa matriz o sus vinculadas actuaban como entidades prestadoras o les eran ventajosos otros mercados de capitales. Quienes así se endeudaron tuvieron la opción de recurrir al mercado de capitales y al sistema financiero argentino. De haber obrado así, aun en el caso de deudas nominadas en moneda extranjera, tendrían en la actualidad una situación financiera totalmente bajo control. Así como los *concesionarios no trasladan a los usuarios los efectos de sus decisiones empresarias correctas, no pueden solicitar ahora el traslado de los efectos de sus decisiones empresarias equivocadas*” (énfasis propio).

3. El Sr. J.T. Winpenny señala que, en 1997, a partir de la implementación de subsidios cruzados (en realidad, se refiere a la sustitución del Cargo de Infraestructura por el SUMA –servicio universal y medio ambiental–) se subsanarían los problemas de expansión del servicio hacia las áreas más carenciadas (“The large connection fee was certainly a barrier to its extension into poorer areas, but this was tackled in 1997, essentially through cross-subsidy”).

Al respecto cabe resaltar, por lo menos, dos dimensiones analíticas.

En primer lugar, que cuando AASA formuló su proyecto frente al llamado a licitación, ya debería haber contemplado que los montos establecidos para el Cargo de Infraestructura que debían abonar quienes no tenían acceso al servicio (mayoritariamente, los sectores y áreas carenciadas de la población) resultaban desproporcionados frente a, por un lado, las posibilidades económicas de los mismos y, por otro, con relación a las metas de expansión propuestas. Es más, al margen de lo dispuesto en la normativa, a los pocos meses de hacerse cargo del servicio, tales cargos fueron elevados en un 38,5% para el servicio de agua pota-

ble y en un 45,7% para los desagües cloacales (en el período transcurrido entre la fecha de realización de la oferta –enero de 1992– y la aplicación de ese incremento –abril de 1994–, el Índice de Precios Mayoristas sólo se había incrementado el 3,0%).

A partir de allí, la empresa comenzó a alegar ante el ETOSS que “situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación, la subocupación y la mayor marginalidad constituían hechos imprevisibles y sobrevinientes a la firma del contrato” y justificaban los incumplimientos mencionados en la medida en que derivaban en altos niveles de morosidad e incobrabilidad de los cargos de infraestructura (Delfino, 1997). Posteriormente, estos mismos argumentos serían retomados por el ETOSS para recomendar a la Autoridad de Aplicación la renegociación del contrato (Nota del Directorio del ETOSS N° 4.457/97). Es en este último marco, donde se inscribe lo señalado por el Sr. J.T. Winpenny respecto a la aplicación de subsidios cruzados a partir del reemplazo del cargo de infraestructura por el SUMA –Servicio Universal-Medio Ambiente–.

Ello remite a la segunda de las dimensiones analíticas a considerar, emergentes de la sanción del Decreto N° 1.167/97. En el mismo se establece, en consonancia con lo afirmado por el Sr. J.T. Winpenny, la eliminación del cargo de infraestructura y su reemplazo por el concepto SUMA, pago fijo indexable y reajutable que pagan todos los usuarios (un valor máximo de tres pesos por servicio –aguas y cloacas–, por bimestre). A la vez, los nuevos usuarios deben pagar el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio), en 30 cuotas mensuales de cuatro pesos. A ello se le adicionaron otras alteraciones del contrato de concesión original, tendientes a preservar los intereses empresarios (modificación del umbral para aumentos, incorporación de la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año calendario desnaturalizando la propia concepción original de tales revisiones, la modificación del plazo de cobertura del primer plan quinquenal (de fines de abril de 1998 a diciembre de dicho año), postergación o cancelación de diversas inversiones comprometidas originalmente y condonación de los incumplimientos en una serie de obras).

En el coemntario el Sr. J.T. Winpenny se ignora que esa política de subsidios cruzados constituía, por un lado, una de las bases sustantivas (a pesar de sus limitaciones) del contrato original y que, por otro lado, más allá de la incorporación del SUMA, a partir de allí se fue incorporando una multiplicidad de cargos fi-

jos que, como tales, conspiran contra los usuarios y consumidores de menores recursos, a punto tal de minimizar –sino erosionar casi por completo– el componente de “subsidios cruzados” (a favor de los sectores de menores recursos y/o que habitan en zonas carenciadas).

CUADRO Nº 1

Evolución de los componentes de la tarifa de AASA 1993-2001 (pesos / dólares y valores absolutos)

Fecha	"K"	CI* Agua	CI* Cloacas	SUMA**	CIS***	CMC****	CIA*****	CL*****
Mayo '93	0,7310	325	460					30 m <sup>3</sup>
Junio '94	0,8300	450	670					
Noviembre '97		Eliminado		2,01	4,00			
Mayo '98	0,8741			2,12	4,21			
Diciembre '98				3,16				
Enero '01	0,9169			3,32	4,419	0,43	0,25	20 m <sup>3</sup>
Enero '02	0,9572			3,46	4,613	0,45	0,26	
Julio '02								10 m <sup>3</sup>

\* Cargo de infraestructura

\*\* Servicio universal y medio ambiente, por servicio y por bimestre

\*\*\* Cargo de incorporación al servicio

\*\*\*\* Cargo por mantenimiento de las conexiones

\*\*\*\*\* Cargo por ingreso adicional, por servicio y por bimestre

\*\*\*\*\* Consumos libres residenciales, por servicio y por bimestre

Fuente: Ministerio de Economía, Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos. Ver [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

Al respecto, como se desprende del Cuadro Nº 1, la proliferación de cargos fijos ha sido casi una constante a partir del reemplazo del cargo de infraestructura por el SUMA. En efecto, mientras el diseño original de la regulación tarifaria procuraba garantizar un creciente grado de universalización de los servicios, a través de subsidios cruzados desde los sectores y regiones de mayores ingresos, hacia los de menores recursos, la creciente recurrencia a distintos tipos de cargos fijos tendientes a financiar la expansión del servicio derivó, por un lado, en una profunda regresividad distributiva en materia tarifaria y, por otro, no conllevó incrementos significativos en lo relativo al acceso al servicio (es más, en el caso del servicio de cloacas se manifiesta un deterioro en el grado de cobertura, diferencial según sean los estratos de ingreso de la población)

En cuanto al primero de tales temas, la información elaborada en el ámbito de la Comisión de Renegociación de los Contratos (ARGENTINA. Ministerio de Economía, 2002) resulta por demás ilustrativa. Mientras la tarifa mínima del servicio se incrementó el 177,0%, entre mayo de 1993 y enero de 2002, el valor de la factura promedio lo hizo en un 62% y aquella correspondiente a los usuarios de mayor facturación individual (usuarios no residenciales y residenciales que viven en unidades funcionales de mayor valor unitario –por cantidad de metros cuadrados construidos, por localización geográfica, por antigüedad de la vivienda–) aumentó el 44,0%. Si bien no puede establecerse una correlación absoluta entre el valor de la tarifa y el nivel de los ingresos de los usuarios, es indudable que la regresividad de la es-

estructura tarifaria emerge como uno de los rasgos distintivos de la concesión.

Tal visión se ve complementada y enriquecida al considerar la incidencia del costo del servicio para los usuarios del Área Metropolitana de Gran Buenos Aires (AMBA) según deciles de ingreso, en el mes de mayo de 2002 (de acuerdo a la información proporcionada por el INDEC a la Comisión de Renegociación –Ministerio de Economía, 2002–). En efecto, para el 10% de la población de mayores ingresos, las erogaciones asociadas al pago del servicio representan, apenas, el 1,3% de sus recursos, mientras que en el polo opuesto, para el decil de menores ingresos, la tarifa del servicio de aguas y cloacas les sustrae el 9,0% de sus ya deteriorados recursos (cuando para el promedio de los usuarios, tal proporción se contrae a 1,9%). Bajo esta perspectiva de análisis queda en evidencia la inequidad que emana de la actual estructura tarifaria de la concesión, en tanto la fuerte –y creciente– gravitación de los distintos cargos fijos que se han ido incorporando en las distintas renegociaciones, hacen recaer los costos reales del servicio asimétricamente según estratos de ingresos.

En otras palabras, agravado por la escasa difusión de la micromedición, la recurrente incorporación a la tarifa de diversos cargos fijos, independizados de cualquier otra consi-

deración respecto al tipo de usuario (léase zona de residencia, metros cuadrados totales y construidos, antigüedad de la vivienda, etc.), conlleva naturalmente una creciente inequidad distributiva que, en el actual contexto económico-social del país no hace más que agravar la crítica situación por la que atraviesan los sectores de menores recursos, en particular, los del conurbano bonaerense.

Bajo una perspectiva de análisis mucho más abarcativa, tanto en lo espacial como en lo temporal, un estudio realizado en el ámbito del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO (Arza, 2002), aporta nuevos e importantes elementos de juicio en torno a la gravitación del gasto en el servicio de aguas y saneamiento según estratos de ingreso. En este caso, la cobertura espacial de análisis no difiere sustancialmente de la que AASA presta el servicio (el 80,3% de la población del AMBA) y se basa en la información emergente de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares que realiza el INDEC. Antes de analizar los resultados del estudio, cabe incorporar una muy breve digresión. La última encuesta fue realizada entre los años 1996 y 1997 cuando la creciente incidencia de los cargos fijos en la tarifa del servicio de aguas y saneamiento aún no se hacía notar y, por ende, la regresividad de la misma no alcanzaba la intensidad que asumiera en los años subsiguientes.

CUADRO Nº 2

Porcentaje del ingreso familiar destinado al pago del servicio de aguas y saneamiento según deciles de ingreso en el AMBA, 1996-1997

Decil IPCF*	Todos los hogares	Sólo los hogares que poseen el servicio
1	0,5	1,0
2	0,7	1,1
3	0,7	1,1
4	0,7	1,0
5	0,7	1,0
6	0,6	0,7
7	0,7	0,8
8	0,6	0,7
9	0,6	0,6
10	0,4	0,5
<b>Total</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>

\* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF)

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de información del INDEC, Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares, 1996-1997.

De todas maneras a pesar de ello, la incidencia del gasto en el servicio de aguas y cloacas tiende a guardar correspondencia inversa con el nivel de los ingresos de los hogares, muy particularmente, como era de esperar, si sólo se consideran aquellos hogares que tienen acceso al servicio. Así, mientras en los primeros cinco deciles de ingresos correspondientes a la población de menores recursos tales gastos se ubican en torno al 1,0% de sus ingresos, a partir del sexto decil se manifiesta un claro y nítido sesgo decreciente que guarda relación directa con los mayores niveles de recursos que reflejan los mismos.

De la lectura del Cuadro N° 2 surge, asimismo, otra dimensión analítica no menos importante que emana, en términos estadísticos, de las diferencias existentes entre la incidencia del gasto en el servicio de aguas y cloacas por deciles de ingresos según se trate, o no, de población con acceso a dichos servicios. Al respecto puede comprobarse que las mayores brechas se verifican en aquellos deciles de ingresos que agrupan a los sectores de menores

recursos. Ello remite a la consideración de un tema que hace a la propia esencia de los criterios bajo los que se privatizó OSN: el proclamado objetivo de acceder a la universalización de los servicios de agua y cloacas.

Si bien no se trata de una problemática que afecte, directamente, las condiciones de distribución progresiva o regresiva del ingreso, los resultados emergentes de la confrontación de la información referida a los años 1996-97, respecto a la anterior Encuesta de Gasto de los Hogares realizada por el INDEC (1985-86), no dejan de ser casi sorprendentes.

Al margen de toda consideración de las asimetrías resultantes según quintiles de ingreso, mientras la cobertura en materia de agua potable se incrementó cuatro puntos porcentuales, la correspondiente al servicio de cloacas decreció en tres puntos porcentuales; fenómenos que tienen la particularidad de verificarse –aunque con distinta intensidad– cualquiera sea el quintil de ingresos que se considere.

CUADRO N° 3  
Cobertura de las redes de agua potable y cloacas en el AMBA, 1985-86 y 1996-97\* (porcentajes)

Quintil IPCF	AGUA CORRIENTE					CLOACAS				
	Cobertura		Extensión de la cobertura			Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985-86	1996-97	Variación = (b) / (a)-1	Puntos Porcentuales = (b)-(a)	Extensión s/población no cubierta = (d) / (100-(a))	1985-86	1996-97	Variación = (b) / (a)-1	Puntos Porcentuales = (b)-(a)	Extensión s/población no cubierta = (d) / (100-(a))
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1	44,8	51,9	15,8	7,1	12,9	30,0	27,0	-10,0	-3,0	-4,3
2	67,0	70,5	5,2	3,5	10,6	54,2	45,5	-16,1	-8,7	-19,0
3	72,6	78,4	8,0	5,8	21,2	61,1	58,1	-4,9	-3,0	-7,7
4	83,7	85,3	1,9	1,6	9,8	73,2	72,5	-1,0	-0,7	-2,6
5	92,7	94,9	2,4	2,2	30,1	88,4	87,4	-1,1	-1,0	-8,6
<b>Total</b>	<b>72,2</b>	<b>76,2</b>	<b>5,5</b>	<b>4,0</b>	<b>14,4</b>	<b>61,4</b>	<b>58,1</b>	<b>-5,4</b>	<b>-3,3</b>	<b>-8,5</b>

\* En hogares agrupados en quintiles de ingreso per cápita familiar (IPCF).

Fuente: FIEL, sobre la base de EGH, INDEC.

De las múltiples inferencias que podrían extraerse del Cuadro N° 3, cabe resaltar por lo menos dos de ellas. La primera, vinculada a la prestación del servicio de agua potable, es que el quintil de menores recursos de la sociedad, a pesar de tratarse del servicio “más privilegiado” en materia de expansión, continúa con casi la mitad de la población involucrada sin acceso al servicio e, incluso, con un porcentaje por

debajo de la media en cuanto a la expansión del mismo en términos relativos a la población sin cobertura total. La segunda, tan o más significativa que la primera, es que el acceso al servicio de cloacas (decreciente al cabo de un decenio) denota una clara regresividad, en tanto los sectores más afectados se concentran en los dos quintiles de menores recursos de la sociedad.

4. El Sr. J.T. Winpenny hace referencia a los incrementos de costos de la concesionaria asociados a situaciones imprevistas, aun antes del abandono de la convertibilidad ("Obviously, for a given or assumed rate of return, any increase in costs has to come from user revenues, there is no question of "subsidising" investments").

Así, el análisis del comportamiento de los costos, en general y, muy particularmente, de los operativos de AASA (tanto en términos absolutos como relativos), permite extraer una serie de inferencias de particular significación; más aún si se las vincula con las posibles fuentes de las rentabilidades de privilegio que ha venido internalizando AASA desde que tomó a su cargo la prestación del servicio.

En correspondencia con las profundas modificaciones en los propios criterios regulatorios de la concesión, la operatoria de la empresa ha venido relevando cambios no menos significativos en la evolución de sus costos y, en particular, en la configuración de los mismos. Al respecto, un primer e insoslayable señalamiento es que durante el primer ejercicio operativo (en realidad, ocho meses de gestión), los costos totales superaban en un 3,8% a los correspondientes ingresos (Cuadro N° 4). De allí en más, a favor de las recurrentes renegociaciones contractuales (en especial, en materia tarifaria) tal situación no se volvió a repetir e, incluso, en el último ejercicio anual previo a la sanción de la Ley de Emergencia Económica N° 25.561, los costos totales representan poco más de las dos terceras partes de los ingresos de la empresa.

CUADRO N° 4

Evolución de los costos como porcentaje de los ingresos por servicios de AASA, 1993-2001 (porcentajes)

	Ejercicio cerrado el 31-12	
	1993	2001
Explotación	72,6	38,0
Comercialización	20,9	15,4
Administración	10,3	14,4
TOTAL	103,8	67,8

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de información de las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

De todas maneras, tan o más importante que ese fenómeno es el que se deriva de las profundas mutaciones operadas en la conformación de los costos de la empresa. Así, por ejemplo, los de explotación, que en 1993, representaban casi las tres cuartas partes de los ingresos, en el año 2001 no llegan a alcanzar al 40% de la facturación. En contraposición, y en el marco de esa profunda retracción en la incidencia global de los costos respecto a los ingresos de la concesionaria, los gastos de administración incrementaron su gravitación agregada en casi cuatro puntos porcentuales, respecto a una decreciente incidencia agregada de los costos respecto a la facturación de la empresa.

Una visión complementaria surge del análisis de la información presentada en el Cuadro N° 5, donde sólo se considera la conformación de los gastos empresarios al margen de su gravitación en los respectivos ingresos y con una apertura que facilita la interpretación de parte importante de tales mutaciones en la estructura de los costos.

CUADRO N° 5

Estructura de los gastos de AASA, 1994-2001 (porcentajes)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gastos explotación	66,9	49,4	48,8	43,0	43,8	42,9	48,0	47,9
Gastos comercialización	15,9	26,6	23,4	26,7	20,1	21,2	21,6	19,4
Gastos administración	8,9	16,9	18,5	16,8	18,0	18,0	19,2	18,1
Otros egresos, netos	8,7	7,0	7,8	9,9	12,9	11,0	2,6	5,8
Resultados financieros, netos	-0,3	0,1	1,6	3,6	5,1	6,9	8,5	8,8
<b>Total Gastos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.



De la lectura de la información proporcionada por el cuadro de referencia surgen, al menos, tres fenómenos por demás significativos. El primero de ellos, ya constatado más arriba, es el de la profunda reducción de los costos de explotación que, al cabo de apenas ocho años, vieron reducir su incidencia agregada en casi 20 puntos porcentuales. El segundo, particularmente significativo atento a las características del servicio de aguas y saneamiento, es el pronunciado incremento de los gastos de administración (representan, en 2001 más del doble de los registros correspondientes a 1994). El tercero y, sin duda, el de mayor trascendencia en términos de la actual situación económico-financiera de la empresa y de las políticas desarrolladas por la misma en cuanto a la prolífica recurrencia al financiamiento externo (minimizando el aporte de recursos propios) es el que se vincula con la gravitante participación de los costos financieros que, siendo negativos en el primer ejercicio anual completo de la concesión, pasan a representar casi el 9% del total de los gastos de la empresa en 2001, a pesar de haber accedido a líneas de crédito preferencial a tasas de interés relativamente bajas (muy por debajo de las vigentes en el mercado interno). Es más, buena parte de los consorcios que se hicieron cargo de las empresas privatizadas no han tenido problema alguno en acceder en el plano local a, también, líneas de crédito preferenciales (en dólares, a tasas ligeramente superiores a las vigentes en el mercado internacional) por montos tan elevados como los requeridos por AASA. Sin embargo, quienes optaron por esta última opción, se han visto beneficiados por la licuación de buena parte de sus pasivos en dólares, asumidos con la banca doméstica, a partir de la pesificación (1 dólar = 1,40 pesos). En otros términos, ha sido la estrategia microeconómica desplegada por AASA la génesis de su actual situación crítica en el plano económico y, fundamentalmente, financiero.

5. El Sr. J.T. Winpenney afirma que la devaluación de 2001-2 (en realidad, de enero de

2002) causó graves perjuicios económicos a la Suez (principal accionista del consorcio AASA) y a la propia viabilidad de la concesión (“...the crushing devaluation of 2001-2 destroyed the viability of the concession and caused heavy losses to Suez, its chief shareholder”).

Se trata, sin duda, de una afirmación cierta pero que debe ser más que matizada a partir de la consideración de los factores que, en su conjunción, devinieron en esa situación crítica de la empresa, y de la propia concesión.

Es en ese marco donde se inscribe otro de los rasgos esenciales de este peculiar emprendimiento empresario: el casi nulo aporte de recursos propios (del cuadro de orígenes y aplicación de fondos de la empresa durante el período mayo 1993 a diciembre de 2001, surge que los aportes de los socios se limitan a apenas el 3% del total del origen de los fondos –Ministerio de Economía, 2003–) y la sistemática recurrencia a financiamiento externo. En efecto, al decir del Lentini, E., actual Gerente de Economía del ETOSS (Lentini, 2002) “Lo relevante es que la concesión se financia esencialmente sobre la base de las instituciones financieras participantes en este *project finance* y no por capital propio”. La reticencia a asignar recursos propios y, en paralelo, la marcada propensión a recurrir a fuentes financieras internacionales (en especial, el BID, la Corporación Financiera Internacional, el ING Baring, el Banco Europeo de Inversiones), a tasas de interés muy por debajo de las vigentes en el mercado doméstico, emerge como un elemento insoslayable para la comprensión del desempeño empresario.

En tal sentido, en la propuesta original de la empresa estaba previsto que el coeficiente de endeudamiento respecto al patrimonio neto no superaría el 0,8. Sin embargo, como derivación de esa creciente recurrencia a las fuentes internacionales de crédito, tal nivel de endeudamiento se ha visto superado con creces y, con la excepción de los dos últimos años muestra un crecimiento sostenido e ininterumpido (Ver Cuadro N° 6)

CUADRO Nº 6  
Evolución del índice de endeudamiento y del costo  
financiero promedio de AASA, 1994-2001  
(índices y porcentajes)

Años	Índice	Costo financiero promedio
1994	1,81	7,1
1995	2,09	9,7
1996	2,22	6,8
1997	2,32	6,4
1998	2,57	7,2
1999	2,65	8,3
2000	2,49	9,2
2001	2,07	9,2

Fuente Elaboración propia sobre la base de información de las Memorias y Balances de AASA

La sistemática demanda de recursos en el mercado internacional de capitales, en detrimento del aporte de recursos propios y de la reinversión de utilidades, convierte al financiamiento externo en la segunda fuente de recursos (después de la proveniente de sus ingresos operativos) del plan de inversiones desarrollado hasta el presente.

En ese marco, el balance anual de la empresa correspondiente al año 2001, resulta suficientemente ilustrativo. El monto de la deuda, mayoritariamente con el exterior y de carácter no corriente, asciende a casi 700 millones de dólares que atento al proceso de maxi-devaluación (alrededor del 200%) desencadenado a partir del abandono del régimen de convertibilidad, sería el equivalente a más de tres años de facturación bruta.

Al respecto, es indudable que la empresa concesionaria deberá renegociar buena parte de su deuda externa (ya fue declarada en situación de *default*) en procura de obtener alguna "quita" sobre el capital adeudado y, a la vez, en relación con los compromisos relativos al pago de los servicios de la misma.

Sin duda, bajo las actuales condiciones impuestas por la Ley de Emergencia Nº 25.561 ("desdolarización" y "desindexación" de las tarifas; sumado al congelamiento de las mismas) el endeudamiento externo de la empresa resulta cuasi-"impagable" y, en última instancia, pone en cuestión la estrategia desple-

gada por la concesionaria en materia de financiamiento de terceros y, en particular, del obtenido en el exterior. En otros términos, mientras el costo financiero medio fue de aproximadamente el 6/7%, la rentabilidad promedio sobre patrimonio neto se ubicó por encima del 20%. Ello no hace más que reflejar un acentuado apalancamiento empresario a partir del uso de capital de terceros y, por tanto, pone en evidencia una estrategia empresaria que se estructuró, en última instancia, en la minimización de sus aportes de capital y en la recurrencia a financiamiento externo, sin mayores consideraciones sobre el riesgo devaluatorio implícito. En otras palabras, un emprendimiento donde los beneficios empresarios derivaban, en última instancia, de muy diferenciales márgenes entre el costo del capital y la rentabilidad de una inversión realizada, en definitiva, con aportes de terceros.

Tal nivel y conformación del endeudamiento con el exterior derivó, naturalmente, ante el proceso maxidevaluatorio desencadenado a partir de la sanción de la Ley de Emergencia en una situación financiera prácticamente insostenible para la concesionaria.

En realidad, atento a la estrategia desplegada por AASA en el país y, por otro lado, a las consideraciones del Sr. J.T. Winpenny, cabe recordar algunos textos clásicos: "Los especuladores pueden no hacer daño cuando sólo son burbujas en una corriente firme de espíritu de empresa; pero la situación es seria cuando la empresa se convierte en burbuja dentro de una vorágine de especulación. Cuando el desarrollo del capital en un país se convierte en subproducto de las actividades propias de un casino, es probable que aquél se realice mal" (Keynes, 1995).

## COMENTARIOS FINALES

En síntesis, con diferencias y matices, podrían reconocerse ciertos denominadores casi comunes a gran parte de las críticas del Sr. J.T. Winpenny: una llamativa ignorancia sobre aspectos centrales de la concesión y de las opacas renegociaciones de diversas cláusulas contractuales, un endeble conocimiento de la realidad del servicio prestado por la concesionaria así como, también, sobre la estrategia mi-

croeconómica desplegada por la misma (contando, en la generalidad de los casos, con la complacencia o la inacción oficial frente a sus reiterados incumplimientos). Ha sido la propia Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos la que ha planteado que los aspectos de largo plazo a contemplar remiten a la necesidad de “decidir sobre la continuidad o conclusión del Contrato y sus consecuencias” (Ministerio de Economía, 2003).

Por último, atento al “conflictivo” y “controvertido” proceso de privatización del sistema de agua y saneamiento en el ámbito del AMBA, cabría hacer referencia a las conside-

raciones de dos prestigiosos analistas del fenómeno privatizador: “Es en la industria del agua donde parecen ser mayores los peligros de la privatización, ya que existe una combinación de preocupaciones acerca del ambiente, el monopolio natural y la inversión en infraestructura. Aunque haya cierto margen para la subcontratación de algunas operaciones (por ejemplo, el tratamiento de drenajes y el mantenimiento de las tuberías), en general habrá escasa ganancia de la privatización de la industria del agua, y grandes problemas acechan si se sigue adelante en esa Área” (Vickers y Yarrow, 1991).

Abril 2003

## Referencias

- ARGENTINA. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos. 2002. **Informe final: fase II**. Buenos Aires. <http://www.mecon.gov.ar>
- ARGENTINA. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos. 2003. **Informe del equipo técnico y análisis, Sector Agua y Saneamiento sobre el procedimiento de documento de consulta de Aguas Argentinas S.A.** Buenos Aires. <http://www.mecon.gov.ar>
- ARZA, C. 2002. **El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios**. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina. (Documentos e Informes de Investigación. Segunda Série, 10).
- BIAGOSCH, A. 2002. **Informe presentado al Ministro de Economía de la Nación**. Buenos Aires. Expediente n.020-005010, 29 mayo.
- DELFINO, L. 1997. **La renegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales**. (CECE. Notas, n.6).
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS. 1999. **La distribución del ingreso en la Argentina**. Buenos Aires.
- KEYNES, J.M. 1995. El estado de las expectativas a largo plazo. In: —. **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero**. México: FCE. cap. 12.
- LENTINI, E. 2002. El impacto en la concesión de agua y saneamiento del área metropolitana: un análisis preliminar. In: I.A.S.P. SEMINARIO LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL NUEVO ESCENARIO ECONÓMICO. Buenos Aires: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.
- VICKERS, J.; YARROW, J. 1991. **Un análisis económico de la privatización**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Daniel Azpiazu** | FLACSO, Sede Argentina, Ciudad de Buenos Aires (1026). ([azpiazu@flacso.org.ar](mailto:azpiazu@flacso.org.ar))

