

Privatización del agua y el saneamiento en Argentina

El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A.

Daniel Azpiazu

Number 7, Special, juin 2010

La gouvernance de l'eau dans les Amériques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/044527ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Azpiaz, D. (2010). Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A. [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, (7).

Article abstract

In the 1990s, Argentina became one of the best students of the neoliberal school of thought, which was at the time hegemonic at a global scale. The wide and accelerate privatization program and the way –precarious– in which it was applied constitute a clear example of that. This is the framework in which it is necessary to study the privatization of the drinking water and sewage services in the Metropolitan Area of Buenos Aires, which was presented as an exemplary case by the neoliberal think-tanks. However, the normative deficiencies, the opportunistic offers made by the largest multinational corporations specialized in water, the variety of unfulfilled commitments on the part of the enterprises –consistent with their opportunism– which were tolerated by the Argentine governments during a long period, as well as the exorbitant rates of profit are clear indicators of the failure of this experience. Clearly, this privation of such a basic service meant large losses for many, essentially for those who could not have access to this service, as well as for the lowest income sectors which had to endure price increases disproportionate with respect to their income. The proclaimed objectives of privatization, such as the improvement of service and its universal reach become in clear contradiction with the extremely poor results after almost thirteen years of private service.



PRIVATIZACIÓN DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO EN ARGENTINA : El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A.

Daniel Azpiazu, Investigador Principal del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Académica Argentina, Ayacucho 551, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, Courriel : azpiazu@flacso.org.ar

Résumé : Dans les années quatre-vingt-dix, l'Argentine est devenue un des meilleurs et des plus appliquées élèves de l'école néolibérale dominante à échelle mondiale. Le programme de privatisation, aussi rapide que vaste, ainsi que les formes – précaires – par lesquelles il a été mis en place, en sont un clair exemple. C'est dans ce contexte que s'inscrit la concession des services d'eau et d'assainissement de la Zone métropolitaine de Buenos Aires. Cette concession a été considérée comme l'exemple à suivre par les écoles de la pensée néolibérale. Cependant, les déficiences initiales de la réglementation, les offres opportunistes des grandes transnationales de l'eau, tout comme le nombre de non-exécutions d'obligations –concordant avec ce même opportunisme– de la part des entreprises concessionnaires en connivence avec le pouvoir en place et l'obtention, en conséquence, de taux de bénéfices exorbitants, dénotent l'échec de l'expérience. De plus, la marchandisation d'un service social de base a eu comme résultat des grands perdants ; essentiellement ceux qui n'ont pas pu accéder à ce service, et les secteurs plus démunis qui ont vu les tarifs augmenter de manière disproportionnée par rapport à leurs revenus. Les objectifs défendus par les agents de la privatisation : l'amélioration de la qualité du service et son universalisation ne coïncident pas avec les (très pauvres) résultats obtenus après presque treize années de gestion privée.

Mot-clefs : Privatisation, Réseau d'eau et d'assainissement, Zone Métropolitaine de Buenos Aires, Régulation, Opportunisme, Entreprises transnationales.

Abstract: In the 1990s, Argentina became one of the best students of the neoliberal school of thought, which was at the time hegemonic at a global scale. The wide and accelerate privatization program and the way –precarious– in which it was applied constitute a clear example of that. This is the framework in which it is necessary to study the privatization of the drinking water and sewage services in the Metropolitan Area of Buenos Aires, which was presented as an exemplary case by the neoliberal think-tanks. However, the normative deficiencies, the opportunistic offers made by the largest multinational corporations specialized in water, the variety of unfulfilled commitments on the part of the enterprises –consistent with their opportunism– which were tolerated by the Argentine governments during a long period, as well as the exorbitant rates of profit are clear indicators of the failure of this experience. Clearly, this privation of such a basic service meant large losses for many, essentially for those who could not have access to this service, as well as for the lowest income sectors which had to endure price increases disproportionate with respect to their income. The proclaimed objectives of privatization, such as the improvement of service and its universal reach become in clear contradiction with the extremely poor results after almost thirteen years of private service.

Keywords: Privatization, Drinking water and sewer systems, Metropolitan area of Buenos Aires, Regulation, Opportunism, Transnational companies.

Resumen : En la década de los años noventa, la Argentina se constituyó en uno de los mejores y más aplicados alumnos de la escuela neoliberal ; hegemónica a escala mundial. El amplio y acelerado programa de privatización, y las formas –y precariedades– bajo las que se lo implementó, brindan un claro ejemplo. En ese marco se inscribe, la concesión del servicio

Référence électronique

Daniel Azpiazu, 2010, « Privatización del agua y el saneamiento en Argentina : El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A. », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 7, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/9730>

de aguas y desagües cloacales en el Área Metropolitana de Buenos Aires ; él que fuera considerado como el ejemplo a seguir por las usinas del pensamiento neoliberal. Sin embargo, desde las propias deficiencias normativas originales y la oferta oportunista de grandes transnacionales del agua, hasta la

profusión de incumplimientos empresarios –consistentes con ese mismo oportunismo– que contaron con la complacencia oficial durante largos años y la –consiguiente– obtención de tasas exorbitantes de beneficio, denotan el fracaso de tal experiencia. Es más, tal mercantilización de un servicio básico tuvo algunos grandes perdedores ; esencialmente quienes no pudieron acceder al servicio así como aquellos sectores más carenciados que vieron incrementar sus tarifas en forma desproporcionada a sus ingresos. Los proclamados objetivos privatizadores de mejorar la calidad del servicio y su universalización para nada se condicen con los (muy pobres) resultados alcanzados al cabo de casi trece años de gestión privada.

Palabras Claves : Privatización, Sistema de agua potable y saneamiento, Área Metropolitana de Buenos Aires, Regulación, Oportunismo, Empresas transnacionales.

Presentación

En los años noventa, bajo la hegemonía neoliberal, la mitad de las provincias argentinas (12 de 24) transfirieron al capital privado, bajo el régimen de concesión, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las principales áreas geográficas de sus respectivas jurisdicciones. Lo propio realizó el Estado Nacional en lo relativo al mayor sistema integrado de ambos servicios : el correspondiente al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), conformada por la Capital Federal y los principales municipios del Gran Buenos Aires –en su momento, casi nueve millones de habitantes–.

Se trató, mayoritariamente, de consorcios bajo control accionario de importantes empresas transnacionales del agua (Suez, Vivendi, Azurix, Saur, Dragados, Thames Water, Anglian Water, etc.). En franca contraposición, a principios del presente siglo, en un escenario caracterizado por cambios radicales en el contexto macroeconómico y político local, la salida de operadores internacionales emergió como un fenómeno generalizado que, en muchos casos, devino de la rescisión de los respectivos contratos de concesión (Azpiazu et al, 2008 ; BID, 2007).

En ese contexto, la concesión del servicio de agua y saneamiento en el ámbito del AMBA (el mayor sistema integrado a escala mundial) a la empresa Aguas Argentinas S.A. (AASA ; consorcio controlado por el grupo francés Suez) constituye un caso emblemático. La misma derivó en uno de los mayores fracasos en la gestión privada de prestación de un servicio que involucra satisfacer un derecho humano esencial : el acceso al agua.

Así, entre el 1 de mayo de 1993 (fecha en la que AASA se hizo cargo de la gestión del servicio) y el 22 de marzo de 2006 (Decreto N° 303/06, de rescisión del contrato de concesión) se sucedieron casi trece años donde

confluyeron la consumación de la oferta oportunista original del consorcio, reiterados incumplimientos empresarios y sucesivas renegociaciones contractuales donde la complacencia oficial resultó siempre funcional a los intereses de AASA. Ante los radicales cambios macroeconómicos que conllevó la salida del régimen de caja de conversión fija con el dólar estadounidense¹, desde principios de 2002 se asistió a un dilatado y conflictivo proceso de negociación que culminó con la revocación de la concesión por parte del Estado Nacional.

Características generales del proceso privatizador, esquema regulatorio y oferta oportunista del consorcio ganador

En el marco de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, sancionada en 1989, en los primeros años de la década de los noventa se desplegó en Argentina uno de los más vastos y acelerados programas de privatización a escala mundial².

¹ El régimen de convertibilidad (un dólar = un peso) rigió desde el 1 de abril de 1991 hasta el 6 de enero de 2002, fecha en que se sancionó la Ley N° 25.561, de "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario" que conllevó el abandono de la paridad fija con el dólar, la "desdolarización" y "desindexación" de las tarifas de los servicios públicos, y el compromiso de renegociación de todos los contratos con las prestadoras privadas de los mismos, debiéndose satisfacer una serie de criterios establecidos taxativamente en la nueva normativa.

² Basta resaltar, al respecto, que en menos de un lustro se transfirieron a la órbita privada (venta, concesión, licencias) : la mayor empresa del país (YPF), el servicio de telefonía, la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, el transporte y distribución de gas natural, parte sustantiva de la infraestructura vial, canales de televisión, el dragado y el balizamiento de la hidrovía Santa

Los principales sistemas de provisión de agua y saneamiento tampoco escaparon a la ola privatizadora. Desde el mayor sistema integrado (AMBA), hasta los principales prestadores (en términos de cobertura poblacional) en la mitad de las provincias del país pasaron a ser gestionados por el capital privado, con una presencia mayoritaria de empresas transnacionales.

En el caso de la privatización del servicio en el AMBA, y con anterioridad a la sanción del Decreto N° 999/92 que estableció el marco regulatorio de la concesión, pueden reconocerse ciertos hitos importantes en cuanto a las características que iría a adoptar su transferencia a manos privadas.

- una sucesión de incrementos en las tarifas que, entre febrero de 1991 y abril de 1993 (el mes precedente a la transferencia) ascendieron a 74,0 %³, al que habría que adicionarle la aplicación del IVA (Impuesto al Valor Agregado, del 18 %) ;
- la incorporación a la Comisión Técnica de Privatización de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), responsable de establecer los lineamientos generales de la privatización, de representantes sindicales de la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias y la Unión de Trabajadores de Obras Sanitarias del Gran Buenos Aires. Ello, junto a la decisión de conceder el 10 % de las tenencias accionarias de la futura concesionaria a los trabajadores bajo el régimen establecido por el Programa de Propiedad Participada, garantizó el apoyo –sino la cooptación– de la dirigencia gremial ;
- la decisión de entregar el servicio al consorcio que ofreciera una mayor reducción sobre la tarifa vigente, descartando todo tipo de opción que pudiera conllevar la oferta pública de acciones de OSN y/o el pago de un canon por el uso económico de un activo público ;
- se optó por concesionar el servicio integrado horizontal y verticalmente, desatendiendo la posibilidad de establecer algún grado de

Fé-Océano Atlántico, los ferrocarriles de pasajeros y de carga, las terminales portuarias, astilleros navales, la fábrica militar de aviones, las empresas siderúrgicas y petroquímicas, etc.

³ En idéntico lapso los precios al consumidor aumentaron el 63,5 % y los mayoristas el 8,4 %.

“competencia por comparación” ; no contemplando la posibilidad de, por ejemplo, segmentar la producción de la distribución de agua potable o separar la generación y la distribución de agua potable del servicio de desagüe de las cloacas ;

- los objetivos centrales proclamados podrían sintetizarse en : alcanzar la universalidad de los servicios (100 % en el caso de agua y 95 % en materia de desagües cloacas, al cabo de los 30 años de la concesión ; al inicio de la misma, tales porcentuales se ubicaban en el 70 % y 58 %, respectivamente), la recuperación de la calidad del servicio, la incorporación de tecnología en el tratamiento de los líquidos cloacales, con tarifas “razonables”.

A partir de la convocatoria a licitación pública internacional (Resolución SOPyC N° 178/91), y la precalificación inicial de cinco oferentes, a fines de 1992 (Resolución SOPyC N° 155) se adjudicó la concesión al consorcio “Aguas Argentinas”, por tratarse de la oferta que propuso una mayor reducción tarifaria⁴ (26,9 %). Así, por Decreto N° 787/93, se firmó el contrato de concesión con AASA, que se hizo cargo del servicio el 1 de mayo de dicho año.

⁴ Dicha reducción se efectivizó sobre el llamado coeficiente “K” (pasó a ser de 0,761). Se trata de un vector que pondera, con intensidades y gradaciones diversas, en una fórmula polinómica en la que se conjuga la superficie cubierta, el coeficiente de edificación (tipo, antigüedad), el factor zonal (zona), y las correspondientes tarifas generales de agua y cloacas (idénticas para ambos servicios). Se trata de la Tarifa Básica Bimestral (TBB). Ello supone, más allá de la incidencia de algunos cargos fijos (como el “cargo de infraestructura”) y de la implícita consideración de un cierto nivel de consumo presunto, la presencia de “subsídios cruzados” desde quienes, atento a las variables consideradas, se supone cuentan con mayores recursos hacia los sectores más carenciados (siempre, claro está, en el ámbito de los usuarios con acceso al/los servicio/s). Por su parte, en el caso de los usuarios residenciales con servicio “medido” (apenas el 15 % del total), la tarifa final surge como resultante de un cargo fijo –equivalente al 50 % de la TBB que les correspondiera– y un cargo variable determinado en función de los metros cúbicos realmente consumidos, contando con un cierto nivel de consumo “libre” (30m³).

El consorcio ganador (AASA) tenía como socios mayoritarios a la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (Suez, operadora técnica del servicio) y al grupo nacional Soldati. Asimismo, participaban otras tres empresas extranjeras (la española Sociedad General de Aguas de Barcelona, la francesa Compagnie Generale des Eaux y la inglesa Anglian Water Plc.), y otras dos de capitales locales (el grupo Meller y el Banco de Galicia y Buenos Aires)⁵.

El contrato de concesión (30 años) reconocía seis subperíodos quinquenales, al cabo de cada uno de los cuales debía procederse a su revisión, con excepción de los dos primeros que formaban parte constitutiva de la oferta original, tanto en materia de metas a alcanzar como de inversiones y niveles tarifarios. Ello remite a la consideración de algunos de los aspectos centrales de la regulación del servicio que, como surge del Marco Regulatorio, quedó bajo responsabilidad del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).

Así, en cuanto a la "calidad" del servicio de aguas y cloacas se establecieron parámetros físico-químicos y bacteriológicos similares a los aconsejados por la Organización Mundial de la Salud. En relación al sistema cloacal se fijaron metas específicas para tratar los efluentes, con el objetivo de eliminar, progresivamente, la contaminación de los cursos de agua con líquidos servidos. Para cumplir con estos objetivos medioambientales, la concesionaria debía construir plantas de tratamiento de líquidos cloacales.

La regulación tarifaria quedaba enmarcada en un principio rector: el ingreso medio de la empresa en función del número de usuarios atendidos en cada año y de las

condiciones de eficiencia establecidas. En caso de presentarse excedentes de ingresos, el ETOSS podía promover la disminución de las tarifas⁶. Se establecieron, asimismo, dos posibilidades de ajustes tarifarios. Los de carácter "ordinario", al momento de realizar la revisión quinquenal de los planes de mejora y expansión (aunque en la primera de ellas se contemplaba taxativamente que solo podría derivar en una reducción de las tarifas), y los "extraordinarios" que podrían devenir de modificaciones +/- 7 % en un índice compuesto por los principales rubros de costo de la empresa.

Como quedó palmariamente demostrado a poco de iniciarse el período de la concesión, la propuesta inicial de AASA denotaba un claro oportunismo (BID, 2007). Ante la imposibilidad de cumplir su oferta original contó con la complacencia oficial para la renegociación de diversas cláusulas contractuales; fenómeno que deja en evidencia que las autoridades nacionales no estaban en condiciones (político-institucionales) de reconocer el fracaso de la privatización.

Las renegociaciones contractuales y los sistemáticos incumplimientos empresarios frente a la complacencia oficial. Incrementos y regresividad en materia tarifaria

Antes de concluir el primer año de gestión, y aduciendo pérdidas operativas no previstas⁷, el consorcio adjudicatario solicitó una "revisión extraordinaria" de las tarifas. La respuesta oficial fue por demás condescendiente y por Resolución ETOSS N° 81/94 se estableció un incremento general de la tarifa de 13,5 %, al tiempo que se aumentaron considerablemente los cargos de infraestructura. Como contrapartida, se adelantaron algunas metas de expansión y se incorporaron nuevos

⁵ Con posterioridad, a favor de la inexistencia de restricciones temporales a la transferencia de participaciones accionarias, el *holding* Soldati se desprendió de sus tenencias al igual que el grupo Meller. Como resultado de ello, la composición accionaria de AASA pasó a estar constituida, desde mediados de 1998, por la Suez (39,9 %), Agbar (25,0 %), Banco de Galicia y Buenos Aires (8,3 %), Vivendi –ex Compagnie Generale des Eaux– (7,6 %), Corporación Financiera Internacional (CFI, 5,0 %), Anglian Water Plc. (4,2 %), y el Programa de Propiedad Participada (10,0 %). La participación accionaria de la CFI, dependiente del Banco Mundial, devino de la capitalización de un préstamo otorgado originalmente a AASA.

⁶ Este criterio, como otras muchas normas originales, fue modificado en las recurrentes renegociaciones contractuales que se sucedieron en años posteriores (tema que será abordado en la próxima sección). Como se desprende de los propios balances anuales de AASA, ese ingreso medio por usuario pasó, entre 1994 y 2001, de \$ 0,145 a 0,211, respectivamente (supone un aumento de 45,5 %).

⁷ Al cabo de los primeros ocho meses, el balance contable de AASA mostraba un déficit de 26 millones de pesos/dólares.

proyectos de inversión⁸; al tiempo que se constataban atrasos e incumplimientos de las obras comprometidas (ETOSS, 2003).

A partir de allí, la empresa (que tampoco cumplía con sus compromisos en la calidad del servicio prestado) ejerció fuertes presiones en torno a la “dolarización” de las tarifas y alguna forma de “resolución” de los cargos de infraestructura que debían pagar los usuarios incorporados al servicio⁹.

A principios de 1997 (Decreto N° 149/97), se dispuso “la apertura de la instancia negociadora” del contrato de concesión, atendiendo al cargo de infraestructura, la “gestión ambiental de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo y los planes directores de agua y cloacas”, y “toda otra cuestión que contribuya al mejor cumplimiento de los objetivos y principios del Marco Regulatorio”.

La celeridad de la renegociación del contrato y sus resultantes (funcionales con los intereses de AASA), denotan la complacencia oficial frente a la conducta del concesionario. Así, el Decreto N° 1.167/97 incorporó una amplia gama de cambios sustantivos en el contrato y en el entramado regulatorio de la concesión. Al respecto, basta resaltar algunos de ellos :

- se eliminó el “conflictivo” cargo de infraestructura, incorporándose (para garantizar ingresos por lo menos equivalentes para la concesionaria) el cargo SUMA (SU : servicio universal y MA : medio ambiente) que debían pagar todos los usuarios, al tiempo que los nuevos solo debían responder al CIS (Cargo de Incorporación al Servicio), pagable en 30 cuotas mensuales ;
- ante la eventualidad de una modificación en la paridad fija con el dólar, se estableció el “traslado inmediato a precios y tarifas de la diferencia que se genere por las variaciones” que pudiera conllevar ;
- se modificó el coeficiente que habilitaba el reajuste extraordinario de tarifas (+/- 7 %) de variación en los costos, por un umbral de apenas 0,5 % ; y se incorporó

la posibilidad de una revisión extraordinaria por año calendario¹⁰ ;

- se estableció “como fecha de finalización del Primer Quinquenio el 31.12.1998” otorgándole así, a la concesionaria, ocho meses adicionales para cumplir con los compromisos correspondientes al primer quinquenio ; y
- se dispuso cancelar o postergar la ejecución de algunas de las inversiones comprometidas así como, “en relación a los incumplimientos imputados a la Concesionaria respecto de las metas contempladas” se acordó que fueran compensadas con “la ejecución de las obras del Proyecto Puerto Madero”¹¹.

Este proceso de readecuación del contrato continuó en los años subsiguientes, a través de diversas resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (N° 1.103/97, 601/99 y 602/99) que incorporaron nuevos criterios en materia de regulación tarifaria e, incluso, de modalidades en su ajuste periódico. Por un lado, el inicial criterio rector de la regulación según ingreso medio por usuario fue reemplazado por la llamada Exposición Financiera Neta Quinquenal (EFNQ) que, en última instancia, tendía a garantizar la ecuación económico-financiera de la (oportunist) oferta original de AASA¹². Por otro, contraviniendo las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad (N° 23.928) se dispuso que las tarifas pasaran a ajustarse, también, según la evolución de un índice combinado de precios de los Estados Unidos¹³.

La primera revisión ordinaria quinquenal (que debía concretarse a fines de 1998) recién se efectivizó a principios de 2001, más precisamente en un Acta-Acuerdo celebrada (en un marco de total opacidad) entre AASA y el ETOSS, por el que se aprobó el segundo Plan Quinquenal. Para ese entonces, con una amplia gama de incumplimientos empresarios, se dispuso que frente a los nuevos compromisos de AASA de efectivizar las inversiones no realizadas, adelantar otras y alcanzar las metas estipuladas

⁸ Sus resultantes en términos contables no fueron de despremiar. A fines de 1994, AASA facturó casi 300 millones de pesos/dólares con utilidades superiores a los 25 millones de pesos/dólares.

⁹ El alto grado de morosidad e incobrabilidad de dichos cargos guardaba relación directa con la condición de pobreza de buena parte de esos nuevos usuarios.

¹⁰ En ese nuevo marco, a partir de mayo de 1998 (Decreto N° 1.196/98), se dispuso un aumento tarifario de 5,1 %.

¹¹ Se trata de un complejo empresario-habitacional, en la zona más rica del área de concesión.

¹² Para un detallado análisis ver Azpiazu y Forcinito, 2004.

¹³ Se trata del promedio simple de la evolución del *Producer Price Index-Industrial Commodities* y el *Consumer Price Index-Water & Sewage Maintenance*

originalmente, cabía establecer un incremento tarifario de 3,9 % anual acumulativo entre 2001 y 2003, el ajuste por precios estadounidenses (1 % en 2001 y 0,5 % en 2002), al tiempo que se incorporaron dos nuevos cargos fijos bimestrales (regresivos, por su propia naturaleza).

Esta sintética exploración de las recurrentes renegociaciones contractuales, sumada a la demorada primera revisión quinquenal, tiene como trasfondo sistemático el no menos metódico proceder empresario de incumplir con sus compromisos de inversión y las metas de expansión acordadas ; aun en esas muy poco transparentes renegociaciones.

Al respecto, la información del Cuadro N° 1 resulta terminante. Con la excepción de las reformuladas (ex-post) inversiones comprometidas para el bienio 1999-2000, los incumplimientos empresarios fueron una constante y, es más, renegociaciones funcionales a sus intereses mediante (condonación de multas, "readecuación" de planes de mejoras y expansión, extensión del quinto año de concesión a "veinte" meses, etc.), al cabo de casi un decenio el grado de cumplimiento de lo acordado apenas supera el 60 %. (Cuadro 1).

Cuadro 1. Inversiones previstas y ejecutadas por AASA, mayo 1993 a diciembre 2002 (millones de pesos y porcentajes). Reformulación del plan original de inversión que fuera convalidado en la Primera Revisión Quinquenal, en enero de 2001

	Inversiones previstas	Inversiones ejecutadas	Inversiones no ejecutadas	% de cumplimiento
Primer quinquenio				
1° - 1993	101,5	89,2	-12,3	87,9
2° - 1994	238,0	176,3	-59,6	74,1
3° - 1995	340,7	154,6	-186,2	45,4
4° - 1996	405,9	202,7	-203,2	49,9
5° - 1997/98	363,3	212,7	-150,6	58,5
Total primer quinquenio	1.449,4	836,5	-611,9	57,7
6° - 1999	177,4*	177,4	-	-
7° - 2000	179,7*	179,7	-	-
8° - 2001	170,5	105,1	-65,3	61,6
9° - 2002	225,3	43,2	-182,1	19,2
Total cuatrienio 1999-2002	752,9	505,4	-247,5	67,1
TOTAL	2.202,3	1.341,9	-859,4	60,9

Fuente : elaboración propia sobre la base de información del ETOSS (2003)

Cuadro 2. Grado de cumplimiento de metas por parte de AASA (al 9° año de concesión) (porcentajes y valores absolutos).

Meta población con servicio de agua		
Comprometida en contrato de concesión (%) 88	Concretada (%) 79	Déficit en miles de habitantes 800,0
Meta población con servicio de cloacas		
Comprometida en contrato de concesión (%) 74	Concretada (%) 63	Déficit en miles de habitantes 1.032,0
Meta de tratamiento primario de aguas servidas		
Comprometida en contrato de concesión (%) 74	Concretada (%) 7	Déficit en miles de habitantes 6.180,1

Fuente : elaboración propia sobre la base de información del ETOSS (2003)

La reticencia inversora de la concesionaria, parte constitutiva de su comportamiento oportunista, siempre contó con un mismo correlato : la condescendencia oficial. Es más, concluida la demorada primera revisión quinquenal, en la que se convalidó buena parte de sus incumplimientos, AASA continuó incurriendo en crecientes niveles de sub-ejecución de las inversiones comprometidas, a punto tal que en 2002 (primer año de la posconvertibilidad, y en el marco de un conflictivo proceso de renegociación), apenas cumplimentó el 19,2 % de las inversiones consensuadas (ETOSS, 2003).

Como era lógico suponer, la inobservancia de los compromisos en materia de formación de capital se vio reflejada en la no consecución de las metas previstas, aún de las reformuladas (Cuadro 2). Respecto a los compromisos asumidos, al cabo de casi un decenio de gestión (hasta fines de 2002), cuando debía alcanzarse una cobertura del 88 % en el caso del acceso al agua potable sólo se cubrió el 79 %, mientras que en lo relativo a los desagües cloacales tales porcentuales fueron de 74 % y 63 %, respectivamente¹⁴.

Otra interesante perspectiva de análisis, en la que también convergen la complaciente –y funcional– actitud oficial frente a los intereses de la concesionaria y la regresividad social de sus efectos es la que se vincula con la evolución de las tarifas e, incluso, las formas bajo las que se modificaron los criterios de tarificación y se erosionaron ciertos componentes progresivos que conllevaba el esquema original.

En efecto, en las diversas renegociaciones contractuales, la problemática tarifaria siempre ocupó un papel privilegiado, donde sistemáticamente se alteraron las condiciones previstas en el contrato original ; tanto en lo relativo al nivel de las mismas como ante la generalizada incorporación de cargos fijos. En el Cuadro N° 3 se sintetiza la evolución resultante de tales renegociaciones. Cabe recordar que en la normativa original se contemplaba que la primera revisión ordinaria quinquenal : "sólo podrá disponer

reducciones de los valores tarifarios y precios vigentes". (Cuadro 3)

Si bien al inicio de la renegociación en la posconvertibilidad (2002), el coeficiente "K" se ubicaba apenas por debajo del vigente al momento de la transferencia al capital privado, la proliferación de cargos fijos explica el significativo incremento real de las tarifas, así como su creciente regresividad. En cuanto al primero de tales aspectos, entre mayo de 1993 y enero de 2002, la tarifa media del servicio residencial se incrementó el 87,9 %, al tiempo que el Índice de Precios al Consumidor sólo reflejaba un aumento de 7,3 %¹⁵.

Ello remite a la segunda dimensión analítica, la que se vincula con la regresividad tarifaria y la paulatina erosión del criterio de "subsidiados cruzados" que subyacía en la formulación original de las tarifas. Como una forma de aproximarse al tema, el marcado contraste entre la tarifa mínima del servicio y aquella correspondiente al 10 % de la población atendida que más paga, resulta por demás ilustrativo. Mientras la tarifa mínima del servicio se incrementó el 177,0 %, entre mayo de 1993 y enero de 2002, 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) aumentó el 44,0 %. Sin duda, en consonancia con los resultados de las recurrentes renegociaciones contractuales (oportunismo empresario y condescendencia oficial mediante) la regresividad de la estructura tarifaria emerge como otro de los rasgos distintivos de la concesión (Cuadro 4).

En suma, las recurrentes "readecuaciones" del contrato de concesión, coadyuvan a explicar los significativos grados de incumplimiento empresario de sus compromisos (inversión y metas acordadas), así como los propios sesgos regresivos en materia tarifaria.

¹⁴ Ello involucró la desatención (respecto a lo acordado contractualmente) de 800 mil habitantes en materia de provisión de agua potable, de más de un millón respecto del servicio de cloacas, y superior a los seis millones de habitantes en cuanto al tratamiento primario de aguas servidas (ETOSS, 2003).

¹⁵ En términos reales el crecimiento de la tarifa media superó el 75 %, tanto por efecto de las alzas en el coeficiente "K" (poco más del 30 %) como por la profusión de cargos fijos.

Cuadro 3. Evolución de los componentes de la tarifa de AASA 1993-2001 (pesos/dólares y valores absolutos).

Fecha	"K"	CI ¹ Agua	CI ¹ Cloacas	SUMA ²	CIS ³	CMC ⁴	CIA ⁵	CL ⁶
Mayo '93	0,7310	325	460					30 m ³
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 ³
Enero '02	0,9572			3,46	4,613	0,45	0,26	
Julio '02								10 m ³

¹Cargo de infraestructura, ²Servicio universal y medio ambiente, por servicio y por bimestre, ³Cargo de incorporación al servicio, ⁴Cargo por mantenimiento de las conexiones, ⁵Cargo por ingreso adicional, por servicio y por bimestre, ⁶Consumos libres residenciales, por servicio y por bimestre
Fuente : Área de Economía y Tecnología sobre la base de información del ETOSS (2003)

Cuadro 4. Evolución tarifaria según segmentos de usuarios en el AMBA (pesos y porcentajes)

	Tarifa mínima	Factura promedio	10 % Mayor Facturación
Mayo 1993	7,06	21,26	60,10
Enero 2001	18,73	32,99	82,91
Enero 2002	19,55	34,44	86,55
Incremento total (%)	177,0	62,0	44,0

Fuente : Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de información de la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, 2002.

Cuadro 5. Evolución de los márgenes de rentabilidad sobre ventas y patrimonio neto de AASA, 1994-2001 (millones de pesos/dólares y porcentajes).

	Patrim. neto	Ventas	Utilidades	Utili./Ventas	Utili./Patrim.neto
1994	125,8	291,0	25,2	8,7	20,0
1995	185,4	360,8	53,6	14,9	28,9
1996	229,7	377,2	58,3	15,5	25,4
1997	273,4	420,0	57,7	13,7	21,1
1998	292,0	436,7	36,5	8,4	12,5
1999	334,1	511,0	62,1	12,2	18,6
2000	398,2	514,2	85,1	16,5	21,4
2001	445,0	566,0	85,1	15,0	19,1
Acum.	2.283,6	3.476,9	463,6	13,3	20,3

Fuente : Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de información de Memorias y Balances de AASA

El desempeño económico-financiero del concesionario. Beneficios extraordinarios, apalancamiento financiero e ínfimo aporte de recursos propios

Atento a las consideraciones precedentes es previsible suponer que, en términos de rentabilidad empresarial, la *performance* de AASA haya sido satisfactoria. Los aumentos tarifarios que se le concedieron permitirían avizorar

registros contables exitosos ; más aún en un contexto local de estabilidad de precios (y costos) y tipo de cambio fijo. Tales presunciones se ven holgadamente corroboradas : entre 1994 y 2001, AASA registró una tasa media de utilidades superior al 20 % en su relación con el patrimonio neto, y de 13,3 % respecto a la facturación agregada del período¹⁶ (Cuadro 5).

Por tratarse de un mercado regulado, con muy baja elasticidad precio de la demanda y relativa estabilidad del consumo, nulo riesgo empresario –en el marco de la propia regulación original y, más aún en la emergente de sucesivas renegociaciones–, los márgenes de beneficio obtenidos trascienden todo concepto de “razonabilidad”. Se trató, en última instancia, de ganancias extraordinarias, asociadas a la interacción entre las formas que adoptaron las regulaciones estatales con patrones de comportamiento empresario orientados a su maximización, más allá de todo compromiso contractual.

Ello remite a la consideración de otro aspecto central en la estrategia desarrollada por AASA desde el mismo inicio de la gestión : la minimización de aportes de recursos propios¹⁷, la recurrencia a los ingresos de explotación como fuente privilegiada de fondos y, fundamentalmente, una agresiva y desproporcionada política de endeudamiento (superando holgadamente los rangos máximos establecidos en el contrato de concesión), en especial con el exterior.

La configuración de la captación de fondos de AASA hasta diciembre de 2001 denota ciertas peculiaridades¹⁸. Casi el 80 % de los recursos responden a ingresos por facturación, mientras que más del 15 % devienen de un incremento neto de endeudamiento con terceros, al tiempo que los aportados por la concesionaria (apenas 2,6 %, asociados a la –limitada, atento a la magnitud del compromiso contractual– garantía exigida originalmente) se ubican por debajo de los ingresos financieros netos de la

concesionaria (colocaciones en un mercado local con altas tasas reales de interés en dólares).

Esa primera visión se ve enriquecida si se incorporan algunas consideraciones respecto a, por un lado, los niveles de endeudamiento¹⁹ en relación con el patrimonio neto y, por otro, las bajas tasas de interés involucradas. La información del Cuadro N° 6 permite extraer algunas importantes inferencias. (Cuadro 6)

Cuadro 6. Evolución del índice de endeudamiento¹ y del costo financiero promedio de AASA, 1994-2001 (índices y porcentajes).

Años	Índice oferta original	Índice real	Costo financiero promedio
1994	1,77	1,94	7,1
1995	1,37	2,15	9,7
1996	1,62	2,37	6,8
1997	1,79	2,55	6,4
1998	1,73	2,67	7,2
1999	1,55	2,65	8,3
2000	1,50	2,49	9,2
2001	1,45	2,07	9,2

¹Relación deuda respecto a patrimonio neto

Fuente : Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de información de las Memorias y Balances de AASA

En primer lugar, la marcada discrepancia entre los coeficientes de endeudamiento acordados originalmente y los resultantes de la particular forma de financiamiento de AASA, desde el mismo inicio de su gestión (llegó a ser superior en más de un 70 % respecto a lo pactado). Asimismo, la posibilidad de recurrir a organismos multilaterales de crédito y a la gran banca internacional le permitió acceder, en segundo término, a tasas de interés holgadamente por debajo de las vigentes localmente e, incluso, muy por encima de la rentabilidad de la concesionaria.

¹⁶ A título ilustrativo, en idéntico período, las 200 mayores empresas del país obtuvieron una tasa media de rentabilidad de 3,5 % respecto al total de sus ventas.

¹⁷ A favor, del no requerimiento de pago de canon alguno, ni tampoco la de tener que afrontar una oferta pública de acciones de OSN.

¹⁸ Ver Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, 2002

¹⁹ Mayoritariamente externo y, en particular, asumido con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, la Corporación Financiera Internacional –CFI, brazo financiero del Banco Mundial, y accionista del consorcio, Banco Europeo de Inversiones –BEI– y el ING Baring.

Mientras el costo financiero medio fue de aproximadamente el 7/9 % (en torno a la mitad del vigente en el mercado doméstico), la rentabilidad promedio sobre patrimonio neto se ubicaba por encima del 20 %. Ello refleja un acentuado apalancamiento a partir del uso de capital de terceros, la minimización de aportes de capital propio, con la recurrencia a financiamiento externo (sin considerar el riesgo devaluatorio implícito). En suma, un emprendimiento donde los beneficios empresarios estaban también asociados a los muy diferenciales márgenes entre el costo del capital y la rentabilidad de una inversión concretada, en última instancia, con aportes de terceros.

Naturalmente, ello se vio favorecido por la aquiescencia oficial (ETOSS, 2003)²⁰ :

“La normativa específica fue nuevamente flexible a favor de la empresa en la renegociación de 1997/99, al aceptar niveles de endeudamiento superiores a la oferta original por solicitud expresa de la compañía y así poder evitar el aporte de capital propio para cubrir las exigencias financieras de la concesión, lo que derivó en una situación crítica de endeudamiento a partir del año 2002”

Como se desprende del balance contable de AASA a diciembre de 2001, el monto de los pasivos mayoritariamente con el exterior ascendía a casi 700 millones de dólares que atento al proceso de maxidevaluación (200 %) derivado del abandono del régimen de convertibilidad, representaría más de tres años de la facturación bruta²¹.

Dilatada y conflictiva renegociación del contrato de concesión desde inicios de 2002. Incumplimientos empresarios y rescisión del contrato a principios de 2006

En ese crítico escenario económico-financiero de la concesionaria y, en el marco de la generalizada renegociación de los contratos con las empresas

privatizadas dispuesta por la Ley N° 25.561, la actitud de AASA, incluso con anterioridad al inicio formal de la negociación, denotó su escasa predisposición a renunciar a sus privilegios. A los pocos días de la sanción de dicha norma, AASA planteó una serie de “exigencias”²² a todas luces desmedidas.

Con la asunción presidencial de Kirchner (mayo de 2003) comenzaron a delinearse y debatirse posibles escenarios o “soluciones” frente a una concesión que hasta entonces había acumulado altos costos sociales. La fuerte presión ejercida por la firma prestataria (en forma directa y vía la interposición por parte de sus accionistas extranjeros de demandas contra el Estado argentino en, fundamentalmente, el CIADI²³), sumada a la emanada de los gobiernos de los países de origen de tales capitales (en particular, el de Francia) y el propio FMI, impuso serias restricciones al proceso de renegociación del contrato. En esos primeros años, el gobierno intentó encontrar una resolución “ordenada” que no implicara hacerse cargo del exorbitante endeudamiento externo del concesionario, y evitara las dificultades que deberían enfrentarse en el plano internacional en caso de rescindir el contrato.

En ese contexto de indefinición y crecientes presiones externas, en mayo de 2004 se firmó un acta acuerdo con vigencia hasta el final de dicho año²⁴. El dilatado y conflictivo proceso de renegociación con AASA encontró

²² Entre tales medidas, se planteaba : el otorgamiento de un seguro de cambio retroactivo frente a una deuda externa de casi 700 millones de dólares, la paridad un peso = un dólar estadounidense para sus importaciones – mayoritariamente intracorporativas–, la suspensión unilateral e indiscriminada de las inversiones comprometidas, etc. Ver AASA, 2002.

²³ Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial.

²⁴ En la misma se acordó el mantenimiento de las tarifas vigentes, el compromiso empresario de suspender el trámite de las “cuestiones de fondo” referida a la demanda planteada en el CIADI, así como de presentar un plan de recomposición de su endeudamiento externo, la suspensión de la ejecución de las multas aplicadas a la firma (60 millones de pesos), y la realización de un plan de obras (240 millones de pesos) financiado a través de un fideicomiso con los ingresos tarifarios correspondientes a los aumentos otorgados en enero de 2001.

²⁰ Cabe acotar que, en ese último año, en razón de la devaluación de la moneda local el coeficiente de deuda en relación a patrimonio neto pasó a ser de 19,23 %.

²¹ De allí que no resulte sorprendente que en el año 2002, el déficit contable de AASA superara en un 13 % al monto total de facturación.

un nuevo hito en octubre de 2004 (antes que concluyera la vigencia del acta acuerdo), cuando la concesionaria presentó una propuesta que denotaba el carácter confrontativo²⁵ de su actitud “renegociadora”.

La propuesta fue considerada inadmisible y casi provocativa por parte de las autoridades, y se constituyó en un punto de inflexión en la renegociación, a partir del cual el gobierno nacional replanteó su agenda frente a la intransigencia del concesionario. De allí en más la renegociación con AASA transitó por crecientes disputas donde, desde la perspectiva de los socios mayoritarios, asumía un papel protagónico la apuesta a un futuro laudo arbitral favorable en el CIADI (el resarcimiento solicitado asciende a 1.800 millones de dólares). Finalmente, después de diversos enfrentamientos, en marzo de 2006 se dispuso la rescisión del contrato de concesión de AASA ante sus graves y reiterados incumplimientos (remarcando, en especial, el alto contenido de nitratos en el agua para consumo). Y se creó la empresa Agua y Saneamientos Argentinos (90 % de propiedad estatal, 10 % de los trabajadores) que, a partir del 23 de marzo quedó a cargo de la provisión del servicio en el área de concesión.

En suma, la experiencia privatizadora del servicio de agua y alcantarillado en el AMBA resultó por demás traumática en términos de los problemas que plantea la transferencia de la gestión al capital privado (más aún bajo las condiciones institucionales, normativas y regulatorias en las que se desarrolló, y a las usuales estrategias de las grandes transnacionales del agua). Sin duda, el agua potable y las cloacas no pueden ser consideradas simples mercancías sujetas a las “fuerzas del mercado” sino que constituyen derechos humanos esenciales – parte constitutiva y componente vital de la calidad de vida de la población –, que los estados deben garantizar.

²⁵ Al respecto, basta pasar revista a algunos de los puntos más destacados de la propuesta : aumento en sus ingresos –no sólo vía facturación– del 60 % a partir del 1/1/05 ; intervención estatal para la obtención de un préstamo –por el equivalente a 250 millones de dólares– en pesos, a 18 años –con tres años de gracia–, a una tasa de interés anual fija del 3 % ; compromisos de inversión que en un 48 % deberían quedar a cargo del Estado nacional ; y eximición del pago del impuesto a las ganancias ; entre otros.

Nota biográfica

Economista e Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET) y Tecnológicas y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Director del Programa de Investigación sobre Privatización y Regulación en la Economía Argentina de la FLACSO.

Bibliografía

- AASA, 2002, Nota N° 35.049/02 elevada ante la Subsecretaría de Recursos Hídricos el 30/1/02, Buenos Aires, 9 p.
- Azpiazu, D., N. Bonofiglio y C. Nahón, 2008, *Agua y Energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*, FLACSO, Sede Académica Argentina, Documento de Trabajo N° 18, Buenos Aires, 190 p.
- Azpiazu, D. y K. Forcinito, 2004, *Historia de un fracaso : la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, en Azpiazu, D., A. Catenazzi y K. Forcinito : *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 174 p.
- BID, 2007, *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 172 p.
- Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos : *Informe Final, Fase II, Sector Agua y Saneamiento*, noviembre 2002, Buenos Aires, 70 p. [En línea] http://www.mecon.gov.ar/crc/aguas_final_fase_ii.pdf, Consultado 15 de septiembre 2009.
- ETOSS, 2003, *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.*, Nota UNIREN, N° 73, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, Buenos Aires, 126 p.
- Lentini, E., 2007, *Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso del contrato de concesión del área metropolitana de Buenos Aires*, en Agua Sustentable/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) : *Servicios de Agua potable, regulación y pobreza*. [En línea] http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11976602573Libro_2_Servicios_de_agua_potable_regulacion_y_pobreza_Nancy_Yanez_y_Rene_Orellana_Junio_2007_.pdf, Consultado el 18 de septiembre 2009