

La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad regulatoria, incumplimientos empresarios, ganancias extraordinarias e inequidades distributivas.

Daniel Azpiazu* y Karina Forcinito** (1)

1. Introducción

El 1º de mayo de 1993 la empresa Aguas Argentinas S.A. (consorcio liderado, en ese momento, por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia y el grupo local Soldati) se hizo cargo de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en la Ciudad de Buenos Aires y los principales partidos del conurbano bonaerense que, hasta entonces, era prestado por Obras Sanitarias de la Nación (en adelante, O.S.N.)².

Como un denominador común a buena parte de los servicios públicos monopólicos privatizados en la Argentina durante la década de los años noventa, la decisión oficial de concesionar el área de prestaciones de O.S.N. a través de decretos del Poder Ejecutivo Nacional conspiró contra la estabilidad jurídica del proceso y la previsibilidad, afectando sensiblemente los costos sociales involucrados en el mismo. En tal sentido, se ha ido conformando el marco propicio como para que, a partir de diversos decretos y resoluciones – muchos de ellos, de dudosa legalidad, sancionados bajo condiciones de absoluta discrecionalidad, nula transparencia, y sin participación alguna de usuarios y consumidores–, terminara por reformularse el contrato original de la concesión, incorporando la mayor parte de las inquietudes y las propuestas de la firma prestataria. Diversos fenómenos avalan tal interpretación. Basta con resaltar, al respecto, la sistematicidad de los incumplimientos de la empresa concesionaria (muy particularmente, en lo referido a las inversiones comprometidas y, consiguientemente, a las metas de expansión del servicio), así como el ejercicio activo de fuertes presiones tendientes a forzar determinadas interpretaciones de la normativa vigente³; las

* Investigador Principal del Area de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, y Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET.

** Investigadora del Area de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina y de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ Los autores agradecen los comentarios y la colaboración de Martín Schorr y Camila Arza y, naturalmente, los eximen de toda responsabilidad en cuanto a errores u omisiones.

² El Area Metropolitana de Buenos Aires comprende a la Ciudad de Buenos Aires y a diecisiete partidos del conurbano bonaerense. Se trata, en tal sentido, de la mayor concesión unitaria privada del mundo, en tanto involucra un área con una población total de casi 10 millones de habitantes.

³ Así, por ejemplo, en el segundo semestre de 1995, en pleno “efecto tequila”, la empresa concesionaria decía que “Aguas Argentinas S.A. participa actualmente en *continuas negociaciones* con las autoridades para obtener una *dolarización de las tarifas* o, al menos, una *protección de los ingresos* mediante la introducción de una cláusula de *revaluación automática de las tarifas* en el caso de que se produjera una devaluación del peso” (cursivas propias).

permanentes modificaciones regulatorias que, en todos los casos, favorecieron los intereses empresarios por sobre los sociales, desnaturalizando las cláusulas contractuales originales; la reformulación –de hecho– de las misiones y funciones del órgano regulador del sector (el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios –en adelante, ETOSS–), y su creciente subordinación frente al Poder Ejecutivo, por un lado, y a la lógica de acumulación y reproducción del capital de la empresa monopólica regulada, por el otro.

Transcurrido casi nueve años del inicio de la concesión, las inversiones en expansión resultaron muy inferiores a las comprometidas originariamente produciendo un impacto negativo en la calidad de vida, en especial, de la población pobre del Gran Buenos Aires. Tampoco se realizaron, como establecía el contrato original, importantes obras vinculadas al tratamiento de los afluentes cloacales, ni a los planes de prevención de emergencias, hecho que derivó en la acumulación de niveles significativos –y crecientes– de deterioro ambiental.

Así, en un contexto caracterizado por múltiples incumplimientos de las obligaciones asumidas por parte de la empresa concesionaria, el gobierno del entonces presidente Menem, mediante sucesivas renegociaciones con la empresa, modificó sustancialmente el contrato original desvirtuando sus objetivos iniciales en perjuicio de los usuarios. En este sentido, el régimen tarifario sufrió numerosas alteraciones entre las que se destacan: sucesivos incrementos de la tarifa base; modificaciones en el esquema de financiamiento de la expansión del servicio; un seguro de cambio sobre los ingresos de la empresa ante cualquier alteración en la paridad cambiaria, y la indexación de las tarifas –fijadas en moneda local– en función de la evolución de los precios de los EE.UU.; la introducción de nuevas instancias de revisión de precios⁴; etc.. Dichas modificaciones han eliminado todo tipo de riesgo empresario de la concesión, en detrimento de los derechos de los usuarios y consumidores del servicio, y, naturalmente, repercutieron directamente sobre el desempeño de Aguas Argentinas S.A. (que obtuvo, desde el inicio de sus actividades, importantes ingresos y elevados márgenes de beneficio –de los más altos tanto a nivel local como en el plano internacional–).

Ante esta situación, la gestión gubernamental que asumió a fines de 1999, no sólo no modificó los términos de las mencionadas renegociaciones (tal como se había afirmado durante la campaña pre-electoral), sino que dispuso medidas en absoluta continuidad con la administración anterior, aprobando una amplia gama de alteraciones en el contrato original como, entre otras, un nuevo incremento tarifario de más del 17% para el período 2001-2003⁵.

La práctica regulatoria del Estado argentino durante los primeros ocho años de la concesión se ha orientado a garantizar a la concesionaria ganancias extraordinarias en un

⁴ A inicios del año 2002, y a partir de la sanción de la Ley de Emergencia N° 25.561, por parte de una nueva Administración gubernamental, se inició una renegociación generalizada de los contratos con el conjunto de las empresas privatizadas durante los años noventa. Ver, a este respecto, el *post scriptum* que se presenta al final.

⁵ Este último acuerdo ha quedado sujeto, por lo menos para el período 2002-2003 a los resultados de la actual revisión contractual. Ver, nuevamente, el *post scriptum*.

contexto de nulo riesgo empresarial. Ello se refleja, por ejemplo, en el hecho de que Aguas Argentinas S.A. obtuvo, entre 1994 y 2000, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto promedio del 19,1%, mientras los parámetros sectoriales para una rentabilidad “razonable” se encuentran entre el 6,5% y el 12,5% en los Estados Unidos, y entre el 6% y 7% en Gran Bretaña⁶.

Con el fin de avanzar en el diagnóstico sobre la situación actual de la regulación económica de la actividad, a continuación se analizan las características que asumió el proceso de privatización de O.S.N., los principales aspectos del modelo regulatorio emergente de dicho proceso (y algunas de sus posteriores mutaciones), y la práctica regulatoria del servicio realizada, por acción u omisión, por distintas instancias del Estado desde el inicio de la prestación privada del servicio⁷. Sobre esa base, se busca también identificar los impactos de mayor significación que, sobre la *performance* económica de Aguas Argentinas S.A., se desprenden de la orientación que ha venido asumiendo la regulación estatal en el sector.

2. La privatización de Obras Sanitarias de la Nación: principales características del proceso y del esquema regulatorio emergente

2.1. Antecedentes

Desde 1812 hasta inicios de la década de los años ochenta, la prestación de agua potable y desagües cloacales fue proporcionada por el Estado Nacional a través de O.S.N. en la mayor parte del territorio del país⁸. Durante este período, la expansión territorial de la prestación constituyó el objetivo central de la política de saneamiento (inscripto en la priorización de la universalización del servicio), siendo financiada mediante un sistema que conjugaba los ingresos percibidos por el cobro a los usuarios con aportes específicos del Tesoro Nacional⁹.

⁶ Ver Phillips, C.; “The regulation of Public Utilities”, Public Utilities Reports, inc. 1993.

⁷ Al respecto, cabe hacer notar que “Desde el inicio de la concesión a la fecha, el contrato ha sufrido modificaciones, no existiendo al presente un texto ordenado del nuevo contrato, sino un conjunto de normas que corrigen las anteriores. Sin embargo, el Acta Acuerdo del 21 de noviembre de 1998, aprobado por Resolución N° 1103/98 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, estableció en su Artículo 6 que esa Secretaría tendrá a su cargo la redacción de modificaciones de la normativa concesional a los efectos de la confección del texto ordenado correspondiente, disposición que aún no ha sido cumplimentada”, (Breslin, G.; “Análisis del régimen tarifario de Aguas Argentinas y lineamientos para una propuesta”, diciembre de 2001, mimeo).

⁸ La empresa coexistía con el Servicio Nacional de Agua Potable (que abastecía las áreas rurales), con Obras Sanitarias de Buenos Aires (que proveía el servicio en diversas ciudades de la Provincia de Buenos Aires – excepto el conurbano bonaerense–), y con algunas cooperativas o empresas locales.

⁹ El financiamiento de O.S.N. provenía, en lo sustantivo, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales (tarifas fijas asociadas, fundamentalmente, a la extensión de la superficie de dominio de los inmuebles), de la aplicación de tasas a tareas de aprobación e inspección de proyectos privados de suministro de agua y, en menor medida, de la provisión de otros servicios.

En 1980, bajo la gestión de la última dictadura militar y en el marco de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y de los condicionantes impuestos por el Banco Mundial, se dispuso la división de O.S.N. en 161 sistemas de agua potable y cloacas, y la transferencia de los mismos –libre de pasivos– a las diferentes provincias, quedando reducido el ámbito de suministro de la empresa a la Capital Federal y a trece partidos del conurbano bonaerense. Estas medidas fueron tomadas en un contexto de creciente desfinanciamiento del sector público, con el consiguiente impacto negativo sobre la expansión de los servicios, así como sobre el mantenimiento y la rehabilitación de la infraestructura existente. Al respecto, resulta relevante destacar que, dada la considerable extensión del territorio argentino y la dispar distribución de su relativamente escasa población, el carácter centralizado del sistema había hecho posible, hasta aquel momento, su expansión en regiones de menor desarrollo relativo y de escasa densidad demográfica, a partir de la instrumentación de un sistema tarifario estructurado en torno de ciertos subsidios cruzados entre distintos tipos de usuarios: se trataba de una estructura de precios relativos que tendía a favorecer a los consumidores de menores niveles de consumo y poder adquisitivo, y a las regiones del país de menor desarrollo relativo.

La subdivisión de O.S.N. en un contexto de redistribución regresiva de los ingresos –tanto a nivel social como regional–, de aguda crisis fiscal y de brusca contracción en la inversión estatal; limitó sobremanera la capacidad de expansión del servicio en la medida en que no dispuso de mecanismos alternativos de financiamiento orientados a promover la universalización. Como era de esperar, esto condujo, en los hechos, a un considerable deterioro de la prestación¹⁰.

Con relación a lo anterior, en el período previo a la privatización, la situación en la región abastecida por O.S.N. se caracterizaba por presentar claros signos de inequidad, lo cual se reflejaba en el hecho de que la población no atendida residía, en su mayoría, en los partidos de menores ingresos *per capita*¹¹. Asimismo, la firma estatal registraba, entre otros indicadores de comportamiento, un ostensible grado de desinversión (con un 79% de las cañerías instaladas amortizadas)¹², un alto nivel de obsolescencia tecnológica en materia de tratamiento de los

¹⁰ Esto último merece ser resaltado, por cuanto tendió a sentar las bases para legitimar e instrumentar la posterior privatización de las empresas. A este respecto, cabe destacar que en el transcurso de los años noventa se transfirió al sector privado prácticamente la totalidad de las firmas estatales prestatarias de los servicios de agua y desagües cloacales existentes en el país.

¹¹ En 1993, el área de operación de O.S.N. estaba poblada por 8,6 millones de personas, de las cuales cerca de 6 millones (el 70%) estaban conectados a la red de agua potable y aproximadamente 5 millones (el 60%) a la red cloacal. La Capital Federal presentaba una cobertura cercana al 100% de la población para ambos servicios, mientras que el área correspondiente al conurbano bonaerense revelaba una cobertura del orden del 35% en cloacas y del 53% en agua potable. Al respecto, véase Ferro, G.; “El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación”, CEER/UADE, abril 2000, mimeo.

¹² La firma estatal producía 1.350 millones de m³ por año –con pérdidas en planta y en red del orden del 38% de la producción total–, al tiempo que eliminaba, siempre en términos anuales, 850 m³ de residuos cloacales. Un tratamiento de estas cuestiones puede consultarse en García, A.; “La renegociación del contrato de Aguas

afluentes, una creciente polución del medio ambiente por contaminación industrial, una importante desatención de la demanda en los meses estivales, un considerable deterioro en la calidad del agua entregada, un deficiente sistema de macro y micromedición (que apenas alcanzaba al 15% de las conexiones), y una importante desactualización catastral^{13/14}.

En ese marco, a principios de 1991, la Administración Menem comienza a desplegar una estrategia político-institucional y económica tendiente a crear y garantizar las condiciones propicias para efectivizar la transferencia de O.S.N. al sector privado. Se destacan, en ese sentido, dos medidas de política que, en su articulación, desempeñaron un papel decisivo en la consecución del proceso de privatización de la empresa. Por un lado, en lo estrictamente económico, se promovieron importantes aumentos de las tarifas del servicio de forma de tornar mucho más atractiva la futura concesión del mismo al capital privado: en febrero de 1991 se dispuso un aumento del 25% en la tarifa promedio; en abril de ese mismo año (ya en el marco de la Ley de Convertibilidad –N° 23.928–) se aprobó otro aumento tarifario del 29%; en abril de 1992 se incluyó la aplicación del IVA (18%) a las tarifas; y, finalmente, poco antes de la transferencia de la empresa se dispuso otro aumento tarifario del 8%^{15/16}.

Por otro lado, también a comienzos de 1991 se constituyó el Comité de Privatización de O.S.N. conformado, entre otros, por representantes del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires, del Poder Legislativo, de la Sindicatura General de Empresas Públicas, de los dos sindicatos del sector (la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias y la Unión de Trabajadores de Obras Sanitarias del Gran Buenos Aires), y de diversas gerencias de la empresa. Con ello, el gobierno les otorgó a los distintos actores en juego participación en la determinación de la orientación que asumiría la política privatizadora. Asimismo, en algunos casos los involucró en la futura composición del ente regulador o en el propio directorio de la futura concesionaria.

Argentinas S.A. (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)”, Realidad Económica, N° 159, octubre-noviembre 1998.

¹³ Véase, Gaggero, J., Gerchunoff, P., Porto, A. y Urbiztondo, S.; “Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación”, Revista Estudios, Año XV, N° 63, julio-diciembre 1992.

¹⁴ A pesar del deterioro operativo de O.S.N., cabe destacar la importante expansión de la red de agua y cloacas que se registró con anterioridad a la privatización (sobre todo si se considera la profunda inestabilidad macroeconómica e institucional que caracterizó a dicho período). Al respecto, las evidencias disponibles indican que, entre 1980 y 1991, la población total servida con agua potable pasó del 58,5% al 65,2%, mientras que la que disponía de cloacas ascendió, en el mismo período, del 29,8% al 37,2% (en el área metropolitana, tales porcentuales se elevaban, a comienzos de los años noventa, al 70% y al 58%, respectivamente). Ver FIEL; “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1999.

¹⁵ En este sentido, consultar Ferro, G.; op. cit..

¹⁶ Cabe resaltar que en el período comprendido entre febrero de 1991 y mayo de 1993, el índice de precios mayoristas domésticos (IPIM) experimentó un incremento del orden del 9%.

En este plano, cabe incorporar dos importantes digresiones analíticas; la primera, relacionada con el contexto socio-político e institucional en el que se enmarcó el desarrollo del vasto programa de privatizaciones desarrollado en el país, como el específico de O.S.N.; la segunda, la que se vincula con el papel del sindicalismo en la fase pre y post privatización de la empresa.

En cuanto al primero de dichos temas, vale resaltar que la sociedad civil permaneció ausente del proceso de discusión sobre el tema “privatizaciones” –tanto en lo general, como en lo específico de O.S.N.– condicionada por la crisis económica y un clima político que imponía como única alternativa frente al “abismo”, la retirada del Estado de la economía y su reemplazo por la iniciativa privada (en plena consonancia con los postulados básicos del neoliberalismo extremo). Si bien aparentemente existió consenso social suficiente para avalar las privatizaciones, construido tanto a partir del deterioro acumulado en la calidad de la prestación de los servicios, como de la acción mediática promovida por los sectores afines a las mismas, el gobierno excluyó los mecanismos de consulta y/o de participación ciudadana con vistas a la consecución de los objetivos perseguidos. La acumulación de poder por parte del gobierno (impulsada por los grandes grupos económicos locales y la banca acreedora externa) le permitió imponer decisiones ya tomada en torno al proceso de privatización y de reforma del Estado. Estas decisiones, sin embargo, no hubiesen podido llevarse a la práctica sin el aval y, fundamentalmente, el apoyo ideológico y financiero que proporcionaron los organismos financieros internacionales¹⁷.

Los riesgos asociados a la creciente concentración de poder económico y político que involucraba la enajenación de las mayores empresas de infraestructura e industria del país no fueron motivo de discusión pública. Tampoco lo fue el impacto social y regional de la abrupta aplicación de mecanismos orientados a la valorización del capital –que dichas transferencias conllevaban– en materia de empleo y de fijación de precios y tarifas, a pesar de la fuerte desigualdad socio-espacial en la distribución del ingreso que existía –y, que se ha incrementado sustancialmente como producto de, entre otros factores, las formas bajo las que se enajenaron las empresas públicas– en la Argentina¹⁸. Los diversos sectores –trabajadores del Estado, académicos, organizaciones vecinales etc.– que intentaron el desarrollo de planteos que tuvieran en cuenta estos aspectos carecieron de espacio para expresar sus ideas y no lograron que las mismas fueran incorporadas, de algún modo, a la discusión sobre la reforma en marcha. Por el contrario, tanto el gobierno como las “usinas de pensamiento” neoliberal que lo

¹⁷ La siguiente cita refleja la posición del Banco Mundial sobre el problema: “*One of the most important services the Bank can provide is to ensure that the process of policy reform is internalized in the country as quickly as possible, so that the reform program is designed by the country itself and integrated into its long-term development program*”, (Jonhson and Wasty; “Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform”, World Bank Discussion Papers, 1993).

¹⁸ Estas transformaciones además de producir ciertas mejoras en la eficiencia de la prestación, generaron un fuerte incremento de la tasa de desocupación, la exclusión de importantes sectores pauperizados de la población del acceso a los servicios básicos y el incremento de las desigualdades regionales.

asesoraban localmente (en consonancia con las posturas de los organismos multilaterales de crédito) desprestigiaron y vetaron todas aquellas opiniones que disintieran de la posición oficial, haciendo uso, fundamentalmente, del acceso privilegiado a los medios masivos de comunicación (involucrados, también, en el proceso de privatización y/o, en algunos casos, vinculados empresarialmente con los beneficiarios de la desestatización).

La segunda digresión remite a la inclusión, por parte del gobierno, del Sindicato del Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS) en la restringida “mesa de negociación”, lo cuál, resultó clave para quebrar la resistencia sindical a la privatización de O.S.N.. Asimismo, con el fin de asegurarse un apoyo continuado del sindicato durante y después de la enajenación de la empresa, el gobierno proporcionó una participación del 10% en la propiedad de la misma a los trabajadores, mediante el Programa de Propiedad Participada establecido en la Ley de Reforma del Estado. Este programa permitió en la práctica “comprar” el consentimiento sindical a la concesión y a la política de reducción del 50% del personal que la empresa Aguas Argentinas S.A. llevaría a cabo posteriormente¹⁹.

2.2. Una oferta oportunista

El proceso de privatización de O.S.N se inició, en lo formal, con el llamado a una licitación pública nacional e internacional (Resoluciones SOPyC N° 97/91 y 178/91), que tenía por objetivo seleccionar a los socios del futuro concesionario y al operador técnico del mismo. La misma involucraba dos grandes etapas o fases. La primera destinada a precalificar las ofertas técnicas, y la segunda a seleccionar, entre las aceptadas previamente, al consorcio ganador en función de una única variable: el nivel de descuento ofrecido como tarifa base respecto de la vigente al momento de la transferencia de O.S.N.. En ese marco, a través de la Resolución SOPyC N° 53/92 se precalificó a los cinco grupos que podían competir en la

¹⁹ Al decir de Loftus, A. y MacDonald, D. (“Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires”, *Realidad Económica*, N° 183, octubre-noviembre 2001): “La estrategia de cooptación pareció dar resultados y los líderes del SGBATOS pasaron de sus iniciales denuncias de las privatizaciones de los servicios públicos a ofrecerles pleno apoyo. Esencialmente fueron sobornados para “acompañar” el proceso del principio al fin, un proceso que resultó en una reducción a la mitad de la planta de personal debido a los despidos”. Asimismo, se señala que “la distinción entre el sindicato, el directorio de la empresa y el ente regulador es a menudo borrosa y a veces directamente no existe. Ciertamente la colusión de estos intereses en el proceso significó que la privatización de las redes de agua y cloacal de Buenos Aires fuera más fácil de impulsar y estuviese destinada a beneficiar y fortalecer a los grupos de élite”. Desde la ortodoxia neoliberal y la adhesión plena a las privatizaciones de la Administración Menem, las consideraciones al respecto no difieren mayormente: “Destinar el 10% de las acciones a los trabajadores de la ex O.S.N. a través del Programa de Propiedad Participada tuvo como objetivo “comprar” su consentimiento a la concesión y ha sido una práctica común del Gobierno Nacional para llevar a cabo las realizaciones”. Respecto a esto último, ver Artana D., Navajas, F. y Urbiztondo, S.; “Governance and Regulation in Argentina: A Tale of Two Concessions”, en Savadorf, W. y Spiller, P. (eds); “Water, Institutional Commitment in the Provision of Water Service”, Inter-American Development Bank, 1999.

segunda fase²⁰. En diciembre de ese mismo año (Resolución SOPyC N° 155/92) se adjudicó la licitación al consorcio Aguas Argentinas S.A., *ad referendum* del Poder Ejecutivo Nacional. Finalmente, en el marco de las disposiciones del Decreto N° 787/93, el 28 de abril de 1993 se firmó el contrato de concesión con la empresa, que tomó posesión de la prestación del servicio el 1° de mayo de dicho año.

La estructura accionaria inicial del consorcio adjudicatario del proceso de licitación denota la presencia de una asociación de capitales transnacionales y locales que tenía como socios mayoritarios a la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez²¹ y al grupo nacional Soldati (ver Cuadro N° 1). En términos agregados, se constata el predominio de empresas de capital extranjero, en tanto las mismas accedieron al control del 50,4% de Aguas Argentinas S.A., mientras que las tenencias accionarias de los grupos de origen local representaban el 39,6% del capital social, al tiempo que el 10% restante se le asignó a los ex trabajadores de O.S.N. –Programa de Propiedad Participada–. Con relación a las empresas foráneas, cabe resaltar que la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez es el operador técnico del servicio, al tiempo que las restantes son prestatarias del servicio en sus respectivos países (tales los casos de la española Sociedad General de Aguas de Barcelona²², la francesa Compagnie Generale des Eaux y la inglesa Anglian Water Plc.). Con respecto a los socios locales, vale destacar la existencia de dos firmas pertenecientes a sendos conglomerados empresarios locales²³ (Sociedad Comercial del Plata del grupo económico Soldati, y Meller del grupo homónimo), y de una vinculada al sector financiero (Banco de Galicia y Buenos Aires)²⁴.

²⁰ Al igual que en la mayor parte de los procesos de privatización desarrollados en la Argentina, la fijación de elevados patrimonios mínimos (en este caso, 1.200 millones de dólares) se convirtió en una de las principales barreras de ingreso al proceso de venta de O.S.N. y, a la vez, en una clara demostración de la despreocupación oficial por difundir las tenencias accionarias de las nuevas prestadoras de los servicios privatizados. Al respecto, ver Azpiazu, D.; “Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

²¹ Se trata de uno de los conglomerados especializados en la prestación de servicios de infraestructura y el desarrollo medioambiental más importante a escala global. El grupo abastece a aproximadamente 110 millones de personas con agua potable y servicio cloacal en todo el mundo (25 millones en América del Sur, 14 millones en Norte América, 43 millones en Europa y el Mediterráneo, 23 millones en Asia y el Pacífico y 5 millones en África). Además se ha diversificado hacia la provisión de energía, la recolección y el procesamiento de residuos y las comunicaciones. Ver, Schneier-Madanés, G.; op. cit..

²² Empresa española en la que Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez cuenta con una importante participación accionaria.

²³ Esta asociación de capitales extranjeros con los grandes grupos económicos locales emerge como un rasgo típico y distintivo del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina durante el decenio de los noventa. Ver, al respecto, Azpiazu, D.; “Elite empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios”, Documento de Trabajo N° 2 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET, noviembre 1996.

²⁴ Con posterioridad, a favor de la inexistencia regulatoria de restricciones temporales a la reventa de participaciones accionarias, el grupo Soldati se desprendió de sus tenencias (adquiridas por Suez Lyonnaise des Eaux S.A.) al igual que, parcialmente, el grupo Meller (ahora, a través de Aguas Inversora S.A.). De resultas de ello, la actual composición accionaria de Aguas Argentinas S.A. es la siguiente: Suez Lyonnaise des Eaux

Cuadro N° 1
Aguas Argentinas S.A.
Composición accionaria inicial, mayo de 1993
(en porcentajes)

Accionista	Origen del capital	%
Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez	Francia	25,4
Sociedad Comercial del Plata	Argentina	20,7
Sociedad General de Aguas de Barcelona	España	12,6
Meller	Argentina	10,8
Banco de Galicia y Buenos Aires	Argentina	8,1
Compagnie Generale des Eaux	Francia	7,9
Anglian Water Plc.	Reino Unido	4,5
Programa de Propiedad Participada	Trabajadores	10,0

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información oficial.

Tal como se señalara precedentemente, la adjudicación a Aguas Argentinas S.A. se vio fundamentada en el hecho de haber sido el consorcio que ofreció el mayor coeficiente de descuento –26,9%– respecto de la tarifa vigente al momento de la transferencia. Ello supuso un coeficiente o factor “K” de 0,731 que, como tal, debía constituirse en el valor tope tarifario para los diez primeros años de la concesión. El oferente que se ubicó segundo, Aguas de Buenos Aires-Thames Water International Services Ltd. (con participación del grupo local Macri) había ofrecido una tasa de descuento ligeramente inferior (26,1%, o sea un factor “K” de 0,739), al tiempo que el tercer consorcio, liderado por North West Water Internacional Ltd. –con participaciones accionarias de los grupos locales Acindar S.A. y Loma Negra S.A.–, ofreció una reducción tarifaria de apenas el 11,5%.

De las consideraciones precedentes se infieren algunos de los rasgos que han caracterizado al proceso licitatorio de la mayor concesión unitaria del servicio de agua potable y saneamiento. En primer lugar, resulta casi sorprendente –si bien se trata de un fenómeno que se manifiesta en la generalidad de los procesos de privatización concluidos en la Argentina²⁵– el escaso número de oferentes ante un negocio que, por las propias modalidades adoptadas y por todas las potencialidades que ofrecía, debería haber resultado muy atractivo para un número importante de empresas-consorcios privados. Sin embargo, quedó de manifiesto que la

S.A. (34,7%), Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (25,0%), Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (8,3%), Vivendi S.A. (7,6%), Aguas Inversora S.A. (5,2%), Corporación Financiera Internacional (5,0%), Anglian Water Plc. (4,3%), y Programa de Propiedad Participada (10%). Cabe resaltar que la participación accionaria de la Corporación Financiera Internacional (5%), dependiente del Banco Mundial, deviene de la capitalización de un préstamo otorgado originalmente a Aguas Argentinas S.A. y, a la vez, en su vinculación con los elevados márgenes de rentabilidad de la empresa, podría estar coadyuvando a explicar la agresiva promoción del “modelo argentino” en el exterior por parte del Banco Mundial.

²⁵ Azpiazu, D.; “Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, Revista Ciclos, Año 11, Vol. 11, N° 21, 1er Semestre 2001.

inexistencia de futura competencia “en el mercado” se trasladó, también, en buena medida, a la competencia “por el mercado”.

En segundo lugar, tal como se desprende de las ofertas correspondientes a quienes ocuparon los dos primeros puestos en la licitación, la coordinación y el *lobbying* empresario en torno a sus respectivas ofertas ocupó un lugar por demás destacado. Más aún cuando se trató, como quedó demostrado pocos meses después de la adjudicación de la empresa, de ofertas oportunistas²⁶, estructuradas a partir de propuestas de precios “predatorios”, que luego serían renegociadas en sucesivas ocasiones con el poder concedente. Ello se vio favorecido por la inexistencia de aportes obligatorios de capital propio (por ejemplo, mediante la compra de acciones) e, incluso, de pago de canon alguno por el uso económico de activos públicos²⁷.

2.3. La regulación económica de la concesión del servicio prestado por O.S.N.

2.3.1. Breves digresiones analíticas en torno del diseño y de la regulación de la privatización del sector de agua potable y saneamiento

La prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento constituye un monopolio natural con importantes economías de escala y de red derivadas, fundamentalmente, de los acueductos y drenajes que conforman la infraestructura típica de las zonas urbanas. Como consecuencia del carácter monopólico de la actividad, las posibilidades existentes para la introducción de competencia se limitan a la etapa de tratamiento del drenaje, quedando virtualmente excluida la de prestación del servicio de distribución de los fluidos.

El elevado poder de mercado que generalmente detentan las empresas prestatarias de estos servicios no responde únicamente a la condición monopólica de su prestación, sino también al carácter esencial que presentan los mismos para la calidad de vida de la población – en especial, la salud–, en su sentido más amplio²⁸. Esta esencialidad afecta el comportamiento de la demanda por parte de usuarios y consumidores, tornándola insensible a los movimientos en el precio de los mismos y, por lo tanto, elevando el poder de las empresas prestatarias para fijar dicho precio al máximo nivel posible. Si bien existen mecanismos regulatorios orientados a

²⁶ Ver, entre otros, Abdala, M. y Spiller, P.; op. cit.; Ferro, G.; op. cit.; y Lentini, E. J.; “Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema”, enero 2000, mimeo.

²⁷ Al decir de Gaggero, J., Gerchunoff, P., Porto, A. y Urbiztondo, S.; op. cit.: “...la decisión de que el canon (de la licitación) fuese cero no tiene justificativo económico, ya que cualquier tarifa que sea rentable para llevar adelante las nuevas inversiones implica a la vez una rentabilidad por los activos preexistentes (que debería ser apropiada por el concedente)”.

²⁸ La regulación de la actividad debe realizarse en forma coherente con la política ambiental dado que la administración de los recursos hídricos involucrada tanto en la producción y distribución de agua potable como en la captación y tratamiento de los residuos cloacales posee una influencia determinante sobre la dinámica del ecosistema.

reducir el poder de mercado de las empresas monopólicas mediante el aumento de la sensibilidad de la demanda –como la medición de los consumos–, el mismo sigue siendo muy elevado debido, fundamentalmente, a la carencia de sustitutos.

Atento al decisivo poder monopólico que caracteriza a la actividad, la regulación pública resulta central para garantizar la accesibilidad a los servicios por parte de la mayor parte de la población, a precios justos y razonables que, particularmente en países como la Argentina, deben contemplar criterios esenciales de equidad. Ello enmarcado, naturalmente, en estrictos controles que impidan el abuso de la posición dominante por parte de la empresa prestataria.

Dicha regulación debería incluir un componente orientado a estructurar el mercado, y otro a limitar el comportamiento empresarial estimulando prácticas “competitivas”. El diseño de la estructura del mercado debe tender, como principio de carácter general, a aislar –o, cuando menos, minimizar– los elementos del monopolio natural y, de ese modo, impedir que las empresas establecidas en estos segmentos extiendan su poder de mercado a otras etapas u otras actividades vinculadas colateralmente (por ejemplo: al mercado inmobiliario). Es decir que la prevalencia de condiciones de monopolio natural no necesariamente implica que la integración vertical constituya la opción más conveniente para la política pública. En este sentido, dado que la provisión y distribución de agua, por un lado, y el drenaje, por el otro, conforman dos monopolios diferenciables, la separación vertical de dichas actividades – sustentada en las economías de integración existentes entre las mismas– constituye una opción estructural viable desde una perspectiva regulatoria²⁹.

En tal sentido, en diversos procesos de privatización se ha intentado promover la “competencia por comparación” a partir de la creación de empresas monopólicas regionales. Si bien la comparación del comportamiento empresario puede proporcionar elementos analíticos relevantes para la práctica regulatoria, pierde eficiencia cuando las empresas pertenecen a un mismo grupo empresario o si el número de empresas a compararse es por demás limitado³⁰.

La conducta empresaria se encuentra regulada, fundamentalmente, a través de los esquemas de fijación de precios y tarifas, que mediante la determinación directa o indirecta de los niveles de la tasa de ganancia, sustentan tanto la prestación “eficiente” de los servicios como la inversión en capital fijo de larga duración necesaria para mantener la infraestructura existente y expandir la cobertura a la población desabastecida³¹.

²⁹ Ver, al respecto, Vickers, J. y Yarrow, J.; “Un análisis económico de la privatización”, Fondo de Cultura Económica. 1991.

³⁰ Ver, al respecto, Solanes, M.; “Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, CEPAL, División Recursos Naturales e Infraestructura N° 2, septiembre 1999.

³¹ Usualmente, los niveles tarifarios se encuentran jurídicamente limitados por el principio de razonabilidad tarifaria que involucra una tasa de ganancia equivalente a la que rige para las actividades de riesgo similar, cualquiera sea el sistema regulatorio específico que se aplique (*cost-plus*, *price cap*, y sus matices). Véase

Estos esquemas deben diseñarse teniendo en cuenta tanto la elevada intensidad en el uso del capital que requiere la prestación³² como la tendencia a la desinversión y a la merma en la calidad de la prestación del servicio³³ que suele presentar el comportamiento estratégico de las empresas privadas que se desempeñan en esta actividad³⁴. Por ese motivo, los mismos deben complementarse con un estricto sistema de fiscalización del cumplimiento de los planes de inversión y de las normas de calidad del servicio.

En síntesis, la necesidad de una fuerte y compleja regulación pública de la conducta empresaria que emerge con la privatización de los servicios públicos de infraestructura asume un carácter crítico en el caso de la provisión del servicio de agua potable y saneamiento debido a la necesidad de garantizar el acceso universal a estos servicios esenciales, proteger el equilibrio medioambiental, limitar el alto poder social, económico y político de los prestatarios monopólicos y asegurar los altos niveles de inversión en infraestructura que la actividad requiere.

2.3.2. Lineamientos generales del marco regulatorio de la concesión de O.S.N.

Como se señaló, en abril de 1993, en el marco de las atribuciones extraordinarias concedidas al Poder Ejecutivo Nacional por las Leyes de Reforma del Estado (N° 23.696) y de Emergencia Económica (N° 23.697), ambas sancionadas en 1989, se llevó a cabo la privatización de O.S.N. mediante un régimen de concesión integral de la empresa por un lapso de 30 años (al finalizar dicho período, el concesionario se halla obligado a devolver los activos al Estado argentino)³⁵. La transferencia al sector privado se realizó el 1° de mayo de dicho año.

Solanes, M.; op. cit..

³² El crecimiento continuo de la demanda y el aumento de las exigencias ambientales de estos servicios requiere grandes inversiones no líquidas en infraestructura que suelen representar una porción significativa de los costos totales. La elevada intensidad en el uso del capital combinada con un relativamente escaso progreso técnico en el proceso productivo, da lugar a una elevada relación capital-ingresos –que oscila entre 12/1 y 6/1–. Ver, nuevamente, Solanes, M.; op. cit..

³³ El prestador privado tendrá siempre incentivos para generar mermas en la calidad del servicio a cambio de reducciones en los costos que deriven en incrementos en los beneficios. Véase, Vickers, J. y Yarrow, J.; op. cit..

³⁴ El mecanismo *cost-plus* de fijación de precios parece ser más eficaz que el *price cap* para corregir el sesgo a la desinversión por parte de las empresas prestatarias que caracteriza la actividad en la medida en que proporciona estabilidad a la tasa de rentabilidad sobre el capital empleado a largo plazo. Ante la aplicación del *price cap* y “...a fin de influir sobre las decisiones de regulación posteriores, las empresas podrían invertir demasiado poco deliberadamente, ya que al presentar a los reguladores escaseces de oferta y niveles de servicio más o menos deficientes, estarán en mejor situación para argüir que se requieren precios más elevados a fin de financiar las mejoras deseadas. En cambio, si desde el principio se incurre en elevados gastos para mejorar los niveles, los reguladores tratarán después estos rubros como costos irrecuperables, y las empresas tendrán que recurrir en mayor medida a los argumentos de la justicia en apoyo de su petición de precios más elevados...”. Véase Vickers, J. y Yarrow, J.; op. cit..

³⁵ El proceso de privatización y regulación de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento prestado por O.S.N. fue implementado a través de la instrumentación de diversos decretos del Poder Ejecutivo

A este respecto, cabe destacar que, a diferencia de lo que se recomienda en la literatura especializada en el tema; se decidió mantener tanto la integración vertical que caracterizaba a la empresa estatal como la horizontal, es decir que, por un lado, no se segmentó la producción de la distribución de agua potable y, por otro, tampoco se separó la generación y la distribución de agua potable del servicio de desagüe de las cloacas³⁶. Asimismo, se decidió mantener la extensión del área que abastecía O.S.N., dando lugar al sistema de saneamiento unitario entregado en concesión más grande del mundo³⁷.

En el marco de la desinversión y la insuficiencia de la cobertura del servicio, la universalización y la mejora en la calidad del mismo constituyeron los objetivos principales de la privatización, tal como fue establecido en el Pliego de Bases y Condiciones de la concesión³⁸. La modalidad de licitación adoptada fue la de adjudicar la concesión del servicio, bajo un régimen monopólico, al consorcio que ofreciera la menor tarifa base –es decir, la mayor reducción sobre la tarifa cobrada por O.S.N.– para desarrollar un plan de inversiones denominado Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios que, en principio, involucraría alrededor de 4.108 millones de dólares a lo largo de toda la concesión³⁹. Dicho programa se dividió en seis Planes Quinquenales correlativos, siendo los dos primeros parte integrante de la oferta original de la empresa. Por otra parte, el llamado a licitación tenía en cuenta los siguientes aspectos:

- una estructura tarifaria predeterminada que diferenciaba entre los usuarios residenciales, no residenciales y baldíos;

Nacional –Nº 2.074/90, 1.443/90, 1.443/91 y 2.408/91–, por los que se resolvió entregar en concesión el servicio. Asimismo, en junio de 1992, mediante el Decreto Nº 999, se sancionó el marco regulatorio sectorial, mientras que con la sanción del Decreto Nº 787/93 se aprobó la adjudicación y el modelo de contrato de concesión.

³⁶ El diseño institucional descartó, asimismo, la potencial competencia por comparación y, adicionalmente, la posibilidad de diferenciar la concesión de la prestación del servicio respecto de la construcción de nueva infraestructura, ambas opciones existentes en países con sólidas tradiciones en materia de regulación económica de servicios públicos.

³⁷ La decisión de concesionar la empresa integrada horizontal y verticalmente por 30 años establecida por el Poder Ejecutivo Nacional fue cuestionada sin éxito por el Banco Mundial, que proponía dividir la concesión con el fin de lograr algún grado de “competencia por comparación”.

³⁸ Véase la Resolución de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SOPyC) Nº 186/92.

³⁹ Replicando lo sucedido en la mayoría de las privatizaciones encaradas en el país en el transcurso del decenio de los noventa, O.S.N. fue transferida al sector privado libre de pasivos (ello supuso, en este caso, que el Estado Nacional absorbiera una deuda de casi 240 millones de dólares). Por otra parte, con la privatización se habilitó al consorcio ganador a implementar despidos masivos en el marco de un programa de “retiros voluntarios”. Esto último reviste particular importancia, sobre todo si se considera que, según consta en las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A., al cabo de los primeros ocho meses de la concesión el empleo en la empresa disminuyó más de un 50% (pasó de 7.800 ocupados a 3.770). Esta brusca contracción de la ocupación impactó directamente sobre la *performance* de la firma: la productividad laboral promedio aumentó un 82% en el primer año de gestión, un 55% en 1994, y un 12% en 1995. Sobre este último aspecto, ver Abdala, M. y Spiller, P.; “Instituciones, contratos y regulación en Argentina”, Editorial Temas, 1999. Asimismo, consultar Duarte, M.; “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, Revista Realidad Económica, Nº 182, agosto-septiembre 2001.

- la facturación se realizaría fundamentalmente mediante un sistema de tipo catastral o de “cuota fija” definido en función del consumo presunto por superficie⁴⁰, lo cual afecta a aquellos usuarios que no cuentan con medición real del consumo (aproximadamente el 85% del total). Para aquellos usuarios que cuentan con medidor de caudales⁴¹, se aplicaría un sistema mixto de facturación compuesto por un cargo fijo –equivalente al 50% de la “cuota fija”– y un cargo variable que se determinaría en función de los metros cúbicos realmente consumidos⁴². Ambos sistemas de facturación incluyen esquemas de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación (involucrando antigüedad y calidad y zona geográfica de la construcción) orientados a favorecer, en teoría, la universalización del servicio;
- finalmente, se determinó un nuevo cargo específico, denominado de infraestructura (que incluía un cargo de red y otro de conexión), orientado a financiar la expansión de las redes y la incorporación al servicio de nuevos usuarios (es decir, de nuevas conexiones, o a la renovación de aquéllas cuya vida útil hubiera vencido).

⁴⁰ Al respecto cabe destacar que, “al haberse mantenido casi intacta la estructura catastral anterior, el concesionario no tiene incentivos para mantener y/o mejorar la calidad del servicio, sino que sus beneficios provienen de la mejor cobrabilidad y del revalúo inmobiliario de las propiedades servidas”. Más aún cuando, el artículo 17 del Régimen Tarifario del Contrato original que establecía que “cualquier modificación en los coeficientes zonales debía ser neutral para la empresa en cuanto al monto de la facturación resultante”, fue posteriormente suprimido por la Resolución SRNyDS N° 601/99. Ver, al respecto, Breslin, G.; op. cit.. Consideraciones no muy disímiles surgen de Artana, D., Navajas, F. y Urbiztondo, S.; “Argentina: la regulación económica en las concesiones de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires y Corrientes”, FIEL, diciembre de 1996.

⁴¹ El sistema medido era originariamente obligatorio para los usuarios no residenciales –se concedieron dos años para su cumplimiento– y optativo para los residenciales. Sin embargo, como producto de una acción de amparo emprendida por la Defensoría del Pueblo de la Nación en 1995, que fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia en septiembre de 2000, la obligación de medición quedó sin efecto para los casos de inmuebles de propiedad horizontal con imposibilidad técnica de medición por unidad funcional (es decir, aquellos inmuebles en los cuales sólo es posible la medición global). Asimismo, la obligación de implementar el sistema medido a clientes no residenciales con posibilidad técnica de individualización del consumo tampoco fue cumplida por la empresa debido a que el ETOSS convirtió la obligación en opción a cargo del usuario, salvo que la empresa decidiera explícitamente lo contrario, mediante la Resolución ETOSS N° 8/95. Dicha norma estableció que el “silencio del usuario” faculta a la empresa a facturarle automáticamente en función del sistema catastral. En síntesis, teniendo en cuenta la prohibición de la medición global a consorcios y la opcionalidad del régimen medido para los clientes no residenciales con posibilidad técnica de individualización del consumo, en la actualidad se encuentra en vigencia un régimen de facturación del consumo presunto por superficie, a pesar que la extensión del sistema de micromedición estaba prevista en el Marco Regulatorio de la Concesión. Para mayores detalles véase Bevillaqua, N.; “El Servicio de aguas y cloacas. Un Estado que actúa a favor de las multinacionales. Aguas Argentinas, gran negocio de la empresa, a expensas de los usuarios” en *Le Monde Diplomatique* N° 26, Edición Cono Sur, agosto 2001.

⁴² En relación con esto último, véase el Cuadro Anexo que se presenta al final del trabajo. Al respecto, como se desprende de un estudio citado precedentemente, la ausencia de medición de los consumos obstaculizaría la realización de un plan de reparaciones de las pérdidas presentes en las redes de transporte y distribución –que se estimaban en un 40% al momento de la privatización–; por lo que se le concedía a la empresa prestataria un poder monopólico casi total en materia tarifaria en la medida en que el Estado le otorgaba enorme discrecionalidad –como terminó sucediendo– para implementar la transición del sistema catastral al sistema medido. Gaggero, J., Gerchunoff, P., Porto, A. y Urbiztondo, S.; op. cit..

Con respecto a estos aspectos centrales de la estructura tarifaria de la Concesión, cabe destacar, en primer término, que se estableció un régimen basado, fundamentalmente, en la facturación del consumo presunto por superficie, lo cual implica que no existe relación entre los ingresos corrientes de la empresa y la generación de agua potable y/o el procesamiento de residuos cloacales)⁴³. En segundo término, a diferencia –matices mediante– de la mayor parte del resto de los servicios públicos privatizados, en el caso de aguas y saneamiento 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), con la finalidad de evitar que la prestación de servicios tan esenciales para la población se caracterizara por presentar un sesgo regresivo.

Sin embargo, el esquema de financiamiento de la expansión establecido para los nuevos usuarios –generalmente, pertenecientes a los sectores de menores ingresos– resultó inequitativo e injusto en la medida en que hizo recaer el cargo destinado a tal fin exclusivamente sobre los mismos. Esta situación se vio agravada cuando ante la imposibilidad de pago de la conexión por parte de los nuevos usuarios, se producía la creciente acumulación de una deuda confiscatoria sobre la propiedad inmobiliaria de los mismos sustentada jurídicamente en la obligatoriedad de la conexión al servicio establecida por el Marco Regulatorio^{44/45}.

En ese marco, cabe incorporar una breve digresión. Si bien la teoría económica ortodoxa considera que la solución de los problemas estructurales de distribución del ingreso – como los que existen (y tienden a acrecentarse) en los países de América Latina, y en particular, en la Argentina– no constituye una función de la regulación de los servicios públicos en manos privadas, el más mínimo principio de equidad social requiere, necesariamente, que dicha regulación se diseñe contemplando tal problemática como uno de sus aspectos centrales. De lo contrario, la mera replica de criterios regulatorios aplicados en otras economías, donde los márgenes de pobreza y de indigencia resultan marginales frente a los vigentes, por ejemplo,

⁴³ Si bien el régimen era fundamentalmente de tipo catastral, en el marco regulatorio de la concesión también estaba prevista la extensión de la medición con carácter obligatorio para la empresa prestataria. La reglamentación de dicha obligación que debía ser efectuada durante los dos primeros años de la concesión, aún no fue implementada.

⁴⁴ Si bien se analizará más adelante, cabe mencionar que dados los altos niveles de incobrabilidad a que dio lugar, este esquema de financiamiento de la expansión encontró una fuerte resistencia por parte de los nuevos usuarios y terminó siendo reemplazado en una de las posteriores renegociaciones del contrato de concesión. Para un análisis detallado de esta situación, ver Schneier-Madanes, G.; “From Well to Network Water Supply and Sewerage in Buenos Aires (1993-2000)”, in *Journal of Urban Technology*, Volume 8, Number 3, 2001.

⁴⁵ Asimismo, tal como surge de la Ley N° 13.577 (ley orgánica de O.S.N., sancionada en 1949), se incorporó la posibilidad de cortar el suministro de agua potable ante la falta de pago de tres boletas consecutivas (cláusula posteriormente incorporada en el Artículo N° 75 del Reglamento de Usuarios de la empresa concesionaria) y continuar cobrando la deuda con independencia de la prestación efectiva del servicio por parte de la firma.

en la Argentina de principios del presente siglo, no sólo no garantizará la universalidad en el acceso a servicios públicos básicos y esenciales como el del agua potable y saneamiento, sino que por el contrario, agravará la crítica situación en materia de salud y calidad de vida de amplias –y crecientes– capas de la sociedad contribuyendo, así, a profundizar la regresividad distributiva y la exclusión social.

El marco regulatorio estableció, asimismo, mecanismos de ajuste o de actualización tarifaria que se orientaron, en principio, a establecer límites precisos –aunque, como se analiza posteriormente, sumamente laxos y plenamente funcionales a los intereses de la empresa concesionaria– a las variaciones del nivel de la tarifa base determinado en la licitación:

- se fijó un tope al nivel del ingreso medio percibido por la firma prestataria. Al respecto, se estableció que la principal variable de regulación de las tarifas sería el monto de ingresos que el concesionario percibiera por los servicios prestados (en función del número de usuarios servidos en cada año y de las condiciones de eficiencia establecidas en cada plan quinquenal)⁴⁶. Por otra parte, se dispuso que, de verificarse la existencia de excedentes en los ingresos provenientes de la facturación con respecto a las variables de la regulación, el órgano regulador podía promover la disminución de los valores tarifarios y los precios, previa disposición del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos⁴⁷. Ello tenía la doble finalidad de proteger, por un lado, los ingresos empresarios y, por otro, a los usuarios del eventual abuso del poder monopólico por parte de la firma prestataria;
- asimismo, se determinó que se podrían efectuar ajustes tarifarios de carácter “extraordinario” como consecuencia de modificaciones (extraordinarias) de costos – siempre y cuando se registraran incrementos superiores a un umbral del 7%, en un índice compuesto de costos de los principales insumos de la empresa⁴⁸– o de acontecimientos ajenos a la responsabilidad del concesionario, relevantes y no previsibles al momento de la licitación;

⁴⁶ Ver el Artículo N° 47 del Régimen Tarifario establecido en el Marco Regulatorio (Decreto N° 999/92). En este sentido, el Pliego de Bases y Condiciones establece (en el numeral N° 18.12.3.1) que la variable de regulación tarifaria dispuesta por el citado artículo del Marco Regulatorio, “se calculará en cada momento computando el cociente entre los ingresos que facture el Concesionario en un período determinado y el número de usuarios servidos con agua potable y/o desagües cloacales en el mismo período”.

⁴⁷ Al respecto, consultar la cláusula N° 18.12.3.2 del Pliego de Bases y Condiciones.

⁴⁸ En la medida en que no se contempló la situación de reducción en tales componentes de los costos, ello operaría como un incentivo del tipo *price cap*, en tanto tales incrementos de eficiencia empresarial serían internalizados por Aguas Argentinas S.A.. Se trata, en otras palabras, de un sistema híbrido de regulación de precios, ya que se conjuga con un mecanismo del tipo *cost plus* frente a las alzas de costos que se trasladan a las tarifas. De todas maneras, cabe resaltar que tales disposiciones contravienen las taxativas normas que emanan de una ley de orden público como es la Ley de Convertibilidad N° 23.928, que en su Artículo 10 señala: “En ningún caso se admitirá la actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas, cualquiera fuere su causa, haya o no mora del deudor, con posterioridad al 1° de abril de 1991 en que entra en vigencia la convertibilidad del austral”.

- por último, se estableció que podrían introducirse modificaciones tarifarias cada cinco años como consecuencia de cambios en los “Planes Quinquenales de Mejora y Expansión” de los servicios. Inicialmente, estas revisiones “ordinarias” tenían una clara limitación durante los diez primeros años de la concesión en la medida en que se dispuso taxativamente que la revisión tarifaria al finalizar el primer quinquenio (en abril de 1998) sólo podía traer aparejada una reducción en las tarifas⁴⁹.

Teniendo en cuenta los componentes centrales del esquema de regulación económica de la concesión descriptos, es posible sostener que las tarifas y precios máximos establecidos en la licitación garantizaban explícitamente un mínimo de ingresos devengados al concesionario⁵⁰ que, como contrapartida, lo obligaba a prestar los servicios en las condiciones establecidas y a realizar las inversiones comprometidas para los primeros diez años de concesión. De este modo, se garantizaba indirectamente un piso a la tasa de retorno sobre el capital que, asimismo, se vería regulado por el principio de razonabilidad tarifaria, asociado al concepto de ganancia “normal” u “ordinaria”, que afecta –o en realidad, debería condicionar– la prestación de servicios públicos privatizados o concesionados en la Argentina⁵¹. Como fuera mencionado, tales precios y tarifas debían reducirse en términos reales o permanecer inalterados, salvo variaciones significativas –de tipo “extraordinario”– en los costos de la empresa prestataria, los planes de inversión o los ingresos por usuario durante los diez primeros años de la concesión. Para el resto del período, se estableció que las tarifas serían determinadas en función de los costos de prestación y de la expansión del servicio en condiciones de eficiencia en cada una de las revisiones ordinarias quinquenales.

Finalmente, cabe mencionar que la regulación del contrato de concesión y la fiscalización del efectivo cumplimiento de lo establecido en el mismo quedó a cargo del ETOSS en cuya conformación intervienen tres jurisdicciones (Nación, Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)^{52/53}. El organismo de control

⁴⁹ Tal como expresa la cláusula N° 11.11.3 del Contrato de Concesión: “Únicamente corresponderán revisiones ordinarias referidas a la presentación del Segundo Plan Quinquenal y los sucesivos a éste. En el caso particular del Segundo Plan Quinquenal a ser implementado a partir del inicio del sexto año de la concesión, la revisión ordinaria correspondiente sólo podrá disponer reducciones en los valores tarifarios y en los precios vigentes”.

⁵⁰ Tal como establece el Contrato de Concesión (en su numeral N° 11.11.1.3), la concesión está basada en el principio de riesgo empresario, por lo tanto, para los cambios en los valores tarifarios y en los precios no pueden ser invocadas razones de modificaciones en las condiciones del mercado de bienes y/o de servicios comprometidos en la misma, que fueren ajenas a decisiones expresas del Poder Público Nacional.

⁵¹ Este principio fue establecido en la Ley de Reforma del Estado.

⁵² El ETOSS fue creado por el Decreto N° 999/92, y en su directorio participan dos representantes de cada una de las tres jurisdicciones mencionadas. Tales directores son nombrados por seis años, pudiéndose renovar dicho mandato por un período adicional. A mediados de 1999, se estableció que los usuarios y consumidores pasarían a tener una comisión en el interior del ETOSS; sin embargo, sus dictámenes no son de carácter “vinculante” para el directorio del ente de control.

⁵³ Originalmente, la autoridad de aplicación del contrato era la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación, de quien dependía indirectamente el nombramiento de los Directores del ETOSS por la jurisdicción nacional.

regula el desempeño de una única firma y se financia mediante una proporción fija de la facturación del servicio por parte de la misma (2,67%). Ambos hechos contradicen las recomendaciones existentes en materia de diseño institucional para la regulación, ya que elevan considerablemente el riesgo de captura del mismo por parte de la empresa regulada, en tanto el órgano regulador no cuenta con mayores incentivos para inducir o promover una reducción de las tarifas (que, en caso de concretarse, afectaría los ingresos del concesionario y, en consecuencia, del regulador)⁵⁴.

A partir de estas consideraciones sobre los rasgos sobresalientes del proceso de privatización de O.S.N. y del marco regulatorio emergente del mismo, en la sección siguiente se analizarán los principales elementos que caracterizan a, por un lado, los reiterados incumplimientos empresarios de diversas cláusulas contractuales y, por otro, en ese marco, las recurrentes renegociaciones contractuales con, incluso, distintas instancias del poder concedente.

3. La convalidación estatal de los sistemáticos incumplimientos del contrato de concesión y la redefinición de las reglas de juego originales

3.1. La primera renegociación contractual en el año 1994

A pesar que, taxativamente, el propio contrato de concesión prohibía toda revisión tarifaria que pudiera estar asociada a minimizar o anular el riesgo empresario, y a compensar las imprevisiones, negligencias o ineficiencias del concesionario, transcurridos apenas ocho meses de iniciada la concesión, la empresa adjudicataria solicitó una “revisión extraordinaria” de las tarifas, aduciendo pérdidas operativas no previstas⁵⁵.

Frente a esta situación, la Autoridad de Aplicación dio lugar a una dicha revisión sin que se cumplieran los requisitos estipulados para la misma en el Marco Regulatorio de la concesión. Es decir que, sin mayores argumentaciones oficiales al respecto, el Ministerio de Economía impulsó la primera modificación en el contrato con Aguas Argentinas S.A. en junio

⁵⁴ Ese riesgo de captura se ve potenciado frente a otros aspectos no menos relevantes. En efecto, como señala Solanes, M.; op. cit.: “si bien el régimen regulatorio vigente para el Gran Buenos Aires estipula, siguiendo el principio de administración integrada de la cuenca fluvial, que la gestión del control de la contaminación deberá ajustarse a las disposiciones regulatorias de la actual Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (ahora Secretaría de Obras Públicas), atribuye la función de controlar la contaminación del agua al ente regulador del servicio. Esta distribución de funciones es diferente de la que promueve el sistema anglosajón, en el cual se separan las funciones estrictamente ambientales de las que se vinculan a la supervisión de la empresa prestataria para minimizar el riesgo de captura”.

⁵⁵ Aguas Argentinas S.A. sostuvo que la pérdida operativa de 23 millones de dólares, correspondiente a los primeros ocho meses de la concesión, respondía al deficiente estado del padrón de usuarios y al mal funcionamiento de la red. Ambos aspectos debían estar contemplados, teóricamente, en el riesgo implícito en la tarifa ofrecida por la empresa al momento de la licitación. Ver Gaggero, J.; “Privatización de O.S.N. La Renegociación del Contrato de Concesión entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A.”, 1998, mimeo.

de 1994. Como resultado de ello, se adelantaron y aumentaron las metas de expansión de los servicios y se incorporaron nuevos proyectos de inversión⁵⁶ que tuvieron, como contrapartida, un incremento en las tarifas y en los precios de la concesión a partir de julio de 1994. Mediante la Resolución ETOSS N° 81/94 se estableció un incremento de la tarifa general del 13,5%⁵⁷, el cargo mínimo de conexión de agua aumentó un 83,7%, y el de cloacas un 42%; al tiempo que los cargos de infraestructura se incrementaron el 38,5% y el 45,7% para el servicio de agua potable y de desagües cloacales, respectivamente⁵⁸. Estos últimos aumentos⁵⁹ no tenían justificación técnica alguna en los términos en que se había planteado la modificación contractual y la revisión tarifaria, ni relación con la evolución de los precios de la economía⁶⁰.

Sobre la base de esta nueva –y reformulada– estructura tarifaria, en el segundo año de gestión, la empresa Aguas Argentinas pasó de una situación deficitaria a una fuertemente superavitaria, facturando casi 350 millones de dólares, con una rentabilidad neta superior a los 50 millones de la misma moneda; al tiempo que el ETOSS constataba una amplia gama de incumplimientos empresarios, muy particularmente en cuanto al grado de ejecución de las obras e inversiones que –poco antes– habían fundamentado la “revisión extraordinaria” de las tarifas.

Los incumplimientos en el Plan de Mejoras y Expansión de los servicios que se acumularon durante los tres primeros años de la concesión alcanzaron a, aproximadamente, 300 millones de pesos (45% del total comprometido en el contrato)⁶¹. Al respecto, la empresa

⁵⁶ Se incorporó la prestación del servicio de agua y cloacas a la población de la Ciudad de Buenos Aires radicada en “villas de emergencia” y un plan de sustitución del agua de pozo en el Gran Buenos Aires orientado a combatir la contaminación con nitratos. Ver, García, A.; op. cit..

⁵⁷ Esta Resolución modificó el coeficiente “K” sobre la tarifa general cobrada por O.S.N al momento de la transferencia de los servicios, que pasó de 0,731 a 0,830.

⁵⁸ Dichos cargos pasaron, en pesos, de 325 a 450 y de 460 a 670, respectivamente. Al año siguiente, se modificó la metodología de cálculo de los cargos –encareciendo relativamente la conexión al servicio cloacal– y se introdujo una disminución del 14,5% en promedio en el nivel establecido para los mismos (esto último como resultado de la transferencia a los consumidores de las rebajas en las contribuciones patronales internalizadas por Aguas Argentinas S.A.). Cabe destacar, sin embargo, que los cargos mencionados resultaban extremadamente elevados para la población que no tenía acceso al servicio y generaron un importante nivel de morosidad y resistencia al pago. Según estimaciones del Banco Mundial, luego de la reestructuración de 1995, los cargos medios de acceso para los dos servicios estaban entre 1.100 pesos y 1.500 pesos (sin impuestos). Véase, en este sentido, Abdala, M. y Spiller, P.; op. cit.. Asimismo, cabe resaltar que tales valores resultan más de cinco veces superiores a los vigentes en los EE.UU. Sobre esto último, ver Schneier-Madanes, G.; op. cit..

⁵⁹ Este incremento tarifario se sumó al que se había implementado en forma casi simultánea al traspaso de O.S.N. al consorcio Aguas Argentinas S.A. (en ese momento, y con el argumento de financiar al ETOSS, se decidió incrementar la tarifa en un 2,67%).

⁶⁰ El Índice de Precios Mayoristas se había incrementado un 3% desde la fecha de la oferta –en enero de 1992– hasta el momento de la revisión en abril de 1994.

⁶¹ Cabe mencionar que a 20 meses del inicio del Contrato, en diciembre de 1994, la empresa propuso modificar el Plan Director de Aguas y el Plan Director de Cloacas, ambos incluidos en el Programa de Mejoras y Expansión del Servicio. El ETOSS encargó al Banco Mundial la evaluación técnica de la propuesta que resultó negativa y, por lo tanto, fue descartada.

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” justificaban los incumplimientos mencionados en la medida en que derivaban en altos niveles de morosidad e incobrabilidad de los cargos de infraestructura⁶². Posteriormente, estos mismos argumentos serían retomados por el ETOSS para recomendar a la Autoridad de Aplicación –la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones– la renegociación del contrato⁶³.

3.2. La segunda renegociación contractual entre los años 1997 y 1999

En los años subsiguientes continuaron sucediéndose, por un lado, los reiterados e injustificados retrasos por parte de Aguas Argentinas S.A. en la ejecución de las inversiones y en el cumplimiento de las metas comprometidas contractualmente y, por otro, sus crecientes presiones en procura de, entre otras cosas, la dolarización de las tarifas, la aplicación de nuevas formas de resarcimiento ante el alto grado de incobrabilidad de los cargos de infraestructura, la reprogramación del plan de obras (en especial, los Planes Directores de Aguas y Cloacas) y, en síntesis, la revisión de diversas cláusulas contractuales.

La respuesta oficial resultó, nuevamente, funcional a los intereses empresarios. En febrero de 1997, el Poder Ejecutivo convocó (a través de la sanción del Decreto N° 149), sin mayor fundamentación legal, a la renegociación del contrato de concesión, con el objetivo de tratar la eliminación del “conflictivo” cargo de infraestructura, la gestión ambiental de Matanzas/Riachuelo, los Planes Directores de Aguas y Cloacas, y “toda cuestión que contribuya al mejor cumplimiento de los objetivos del marco regulatorio”. Asimismo, dicho decreto incorpora una serie de posibilidades de renegociación (entre otras, la prórroga del plazo de concesión, el diferimiento de inversiones, la reprogramación de obras, la incorporación de nuevas inversiones, así como de otras áreas a la concesión). El decreto incluye, a la vez, una nueva anomalía en materia de inclusiones a –y exclusiones de– la mesa de la renegociación. Se trata, en el primer caso, de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable⁶⁴, que iría adquiriendo una creciente injerencia en el manejo de la concesión, a punto tal de constituirse en la autoridad responsable de la política tarifaria del sector y de la determinación de buena parte del plan de obras y, en el segundo, del ETOSS,

⁶² Las obras no efectuadas correspondían en su mayor parte a la expansión de las redes de agua y cloacas que debían ser financiadas mediante el cargo de infraestructura. Véase Delfino, L.; “La renegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales”, CECE, Serie Notas, N° 6, agosto 1997.

⁶³ Ver, al respecto, la nota del Directorio del ETOSS N° 4.457/97 citada en Gaggero, J.; op. cit..

⁶⁴ Ello se vio fundamentado en el Decreto N° 1.381, de noviembre de 1996, por el que se crea, en el ámbito de dicha secretaría, la Subsecretaría Hídrica y de Ordenamiento Ambiental, con “competencia en la elaboración de la política hídrica nacional”.

órgano de control y fiscalización del área, que fue marginado de la renegociación del contrato⁶⁵.

Finalmente, en noviembre de 1997 se sancionó el Decreto N° 1.167, por el que se aprobó el Acta-acuerdo firmado en septiembre que, en realidad, por las modificaciones que conllevó, supuso la celebración de un *nuevo* contrato de concesión que en poco se asemeja al resultante de la licitación pública original. En otras palabras, existiendo causales suficientes como para rescindir el contrato –dados los manifiestos incumplimientos de la concesionaria–, se optó por renegociar en términos plenamente compatibles con los intereses de la misma, alterando las condiciones originales bajo las que se había convocado a una licitación pública internacional. Todo ello, obviamente, sin consideración alguna respecto de la “seguridad jurídica” de quienes se habían presentado inicialmente en el proceso licitatorio previo a la privatización y, fundamentalmente, de la de los usuarios y consumidores.

En efecto, las nuevas condiciones contractuales no difieren sustancialmente de las que, hasta allí, habían sido planteadas y/o propuestas por Aguas Argentinas S.A.. Así, entre las principales modificaciones –transformaciones sustantivas– del contrato de concesión cabe resaltar:

- la incorporación de un seguro de cambio en la regulación tarifaria (“traslado inmediato a precios y tarifas de una devaluación”), de forma de eliminar todo riesgo devaluatorio sobre la operatoria comercial –más precisamente de los ingresos, los costos y los beneficios– de la empresa;
- la eliminación del cargo de infraestructura y su reemplazo por el concepto de SUMA (SU: Servicio Universal, MA: Medio Ambiente), pago fijo indexable y reajutable que pagan todos los usuarios (entre dos y tres pesos por servicio –aguas y cloacas–, por usuario, y por bimestre). A la vez, los nuevos usuarios deben pagar el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio), en 30 cuotas mensuales de cuatro pesos⁶⁶;

⁶⁵ Con respecto al paulatino desplazamiento del ETOSS como autoridad regulatoria del sector, pueden consultarse los Decretos N° 146/98 y 1.369/99. Al respecto, en los considerandos de la última de las normativas mencionadas se señala que “dada la complejidad técnica de las cuestiones atinentes a la regulación de la prestación del servicio de agua y cloacas [*sic*]... resulta conveniente delegar en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación, la facultad de aprobar el texto ordenado del marco regulatorio y del Contrato de Concesión”. Es indudable que los argumentos esgrimidos para justificar el desplazamiento del ETOSS carecen de cualquier sustento (más aún cuando, en su momento, dicho organismo fue creado, precisamente, para regular la prestación del servicio de agua y cloacas), y que la delegación de sus principales funciones regulatorias en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (bajo la conducción de la Ing. María Julia Alsogaray) apuntó exclusivamente a que ciertos elementos determinantes (como, en lo sustantivo, la regulación y la evolución del cuadro tarifario) quedaran bajo la órbita de la Presidencia de la Nación (sin duda, un ámbito mucho más “permeable” a los intereses de la empresa prestataria que el ETOSS).

⁶⁶ En ambos casos, esos nuevos cargos fueron retroactivos al 1° noviembre, y la recaudación agregada estimada ronda los 100 millones de pesos al año.

- la modificación del umbral para el ajuste “extraordinario” por aumento de costos, que pasó del 7% al 0,5%, y se realizó recurriéndose a un argumento que, cuando menos, correspondería caracterizar como *insostenible* por parte de una gestión gubernamental que implementó uno de los programas de estabilización más exitosos de las últimas décadas⁶⁷;
- la incorporación de la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año calendario, desnaturalizando la propia concepción original de tales revisiones. En ese marco, la empresa concesionaria solicitó la aprobación de un incremento de tarifas del 11,7% a partir de mayo de 1998. El mismo fue denegado por el ETOSS que, en su reemplazo, fijó un aumento de 1,6% (Resolución ETOSS N° 34/1998). La presentación de un recurso de alzada por parte de la firma ante la nueva autoridad en la materia (la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable) derivó en un aumento adicional del 3,5% (5,1% en total), retroactivo a mayo, aprobado por el Decreto N° 1.196/98 (firmado por el Dr. Menem poco antes de emprender viaje a Francia, país de origen de la empresa que lidera el consorcio Aguas Argentinas S.A.)⁶⁸;
- la modificación del plazo de cobertura del primer plan quinquenal (de fines de abril de 1998 a diciembre de dicho año), otorgándole a la empresa ocho meses adicionales para que pueda cumplimentar las metas que debía alcanzar al final del quinquenio; y
- la postergación o cancelación de diversas inversiones comprometidas originalmente y la condonación de los incumplimientos en una serie de obras que, en algunos casos, fueron “compensadas” por inversiones como las correspondientes al complejo empresario de Puerto Madero, cuyos costos –que ascendieron a nueve millones de dólares– fueron socializados.

Con posterioridad a esta revisión integral del contrato de concesión encarada a mediados de 1997, se sucedieron nuevas renegociaciones que se inscribieron en la misma lógica que las precedentes, en tanto determinaron, entre otros aspectos, la garantía estatal de nulo riesgo empresario y de las ganancias extraordinarias internalizadas por Aguas Argentinas S.A., el incremento de las tarifas, la introducción de cláusulas de ajuste de precios violatorias de la Ley de Convertibilidad, la modificación de ciertas obligaciones contractuales asumidas por la firma (en particular, en materia de inversiones y de calidad y expansión del servicio), y,

⁶⁷ El Decreto N° 1.167/97 señala que “el sistema de revisión tarifaria previsto ha sido diseñado tomando en consideración un escenario macroeconómico distinto del que hoy existe, lo que ha llevado a contemplar mecanismos de modificación de tarifas por variación de costos que *sólo se activan en porcentuales que resultan absolutamente impracticables en una economía estable como la actual*, con grave detrimento de la ecuación económico-financiera del contrato celebrado” (cursivas propias).

⁶⁸ El aumento concedido en mayo de 1998, sumado al cargo a la tarifa asociado al financiamiento del ETOSS, el aumento de 1994, y la incidencia del cargo SUMA y el CIS, “lleva a las tarifas de la concesión a un nivel casi 7,5% superior... al nivel tarifario previo a la licitación” (supone un alza del 47% respecto del coeficiente de inicio de la concesión). Ver Epsztejn, E. y Gaggero, J.; “Privatización y Regulación en Agua y Saneamiento: Area Metropolitana: Antecedentes y situación actual”, junio 1999, mimeo.

derivado de lo anterior, la convalidación oficial de los manifiestos incumplimientos en los que incurrió la empresa.

Así, en diciembre de 1998, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable emitió la Resolución N° 1.103, que introdujo modificaciones de significación en los lineamientos regulatorios y contractuales de la actividad. En el marco de esta última disposición normativa, y con independencia de las profundas alteraciones que sufriera el régimen tarifario de la concesión (sucesivos aumentos del coeficiente “K” contradictorios con el marco regulatorio original, eliminación del cargo de infraestructura y su reemplazo por el SUMA⁶⁹ y el CIS, seguro de cambio tarifario, etc.), en julio de 1999, mediante las Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable N° 601 y 602, se introdujeron nuevos cambios relacionados con la regulación tarifaria, al tiempo que se aprobó la denominada Exposición Financiera Neta del primer quinquenio (en lo que sigue, EFNQ) que, como se retomará más adelante, serviría de base para la determinación de la tarifa para el resto del período de concesión.

Procurando –expresamente– seguir los lineamientos de los esquemas de regulación tarifaria del tipo *price cap*, se estableció que las tarifas pasaran a ajustarse por un índice de precios determinado, al que se le sustrae un coeficiente de eficiencia (este mecanismo también se conoce como “IPD-X”, donde IPD es el índice de precios domésticos que se aplique, y X constituye el referido coeficiente de eficiencia). Mediante su aplicación, que promueve una disminución real de las tarifas, se pretende beneficiar a los usuarios cautivos al transferirles, cuando menos parcialmente, los aumentos de productividad de las empresas monopólicas, que a su vez pueden aumentar su rentabilidad si sus costos operativos disminuyen en una proporción mayor a la establecida para la baja de las tarifas⁷⁰.

En franca oposición con lo que indican la teoría y la experiencia histórica (en el sentido que en el sistema *price cap* el índice de precios “corrector” debe reflejar la evolución de los precios internos), 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, que en los últimos años han aumentado más que los precios domésticos, y cuya aplicación contraviene lo dispuesto por la Ley de

⁶⁹ El cargo MA se introdujo para financiar la supuesta diferencia de costos que existiría entre las obras sustitutas, que se efectuarían para los servicios de cloacas y de tratamiento de afluentes, y las previstas en el contrato original. De este modo, se incorporaron metas de tipo ambiental en el contrato (originalmente excluidas), ampliando así el objeto social de la empresa. Asimismo, cabe señalar que la aplicación del cargo SUMA, considerando a cada conexión como una unidad, continúa constituyendo una carga inequitativa en la medida en que no distingue a los usuarios ni por su capacidad de pago, ni por el nivel de consumo de los servicios. Por caso, puede implicar que zonas pobres conectadas financien conexiones en zonas residenciales nuevas vinculadas a niveles socioeconómicos elevados o bien en zonas pobres. Véase Breslin, G.; op. cit..

⁷⁰ Al respecto véase Azpiazu, D. y Schorr, M.; “Privatizaciones en la Argentina. Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, Realidad Económica N° 184, noviembre-diciembre 2001.

Convertibilidad⁷¹. Por su parte, el coeficiente de eficiencia global (X) establecido fue de tan sólo el 0,5% (significativamente inferior al coeficiente que se suele utilizar tanto local como internacionalmente en otros servicios privatizados regidos por el esquema regulatorio del tipo *price cap*)⁷². Debe tenerse en cuenta, en forma adicional, que la inflación de los Estados Unidos ha tendido a ser en los últimos años superior al 0,5% anual. En consecuencia, si se mantuviera la inflación que registró la economía estadounidense en los últimos años, la aplicación de este particular esquema de “IPD-X” daría lugar a un ajuste ascendente de los precios (por ejemplo, 2% (variación de los precios en EE.UU.) - 0,5% (X) = 1,5%), y no descendente, que es lo que se pretende al implementar este tipo de mecanismos de ajuste⁷³.

A pesar de pretender –cuando menos de acuerdo a lo expresado explícitamente en las resoluciones referidas– virar hacia un esquema de regulación tarifaria del tipo *price cap*, se mantiene –como al comienzo de la concesión– la posibilidad de ajustar las tarifas por variaciones en los costos o en los ingresos de la empresa, mecanismo propio de los esquemas regulatorios del tipo *cost plus* o por tasa de retorno (en el que el proveedor o concesionario cobra un margen de ganancia preestablecido por encima de sus costos de producción). A tal fin, se establece la 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, que pasa a ser una suerte de garantía de rentabilidad. En efecto, se

⁷¹ Esta nueva cláusula indexatoria se vincula con una de las principales disposiciones emanadas de la Resolución N° 1.103/98. La misma incorpora una peculiar forma de dolarización de los ingresos de la concesionaria (“en caso de alteración de la paridad \$/u\$, la misma se trasladará a la tarifa”), y la indexación de esta última (a partir del 1° de febrero de 2000). Sin embargo, la citada norma presenta una particular diferencia respecto a las características que adoptó, en otros servicios públicos privatizados, la indexación tarifaria en función de la evolución de los precios estadounidenses. En efecto, en la generalidad de los casos (telecomunicaciones, energía eléctrica, gas natural, redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, Corredor Vial N° 18, etc.), la dolarización de las tarifas emerge como paso previo a la adopción de una figura elusoria de los alcances de la Ley de Convertibilidad. Como esta última nada dice respecto a la moneda para la que rige la prohibición de indexación, se asume que su ámbito de aplicación se circunscribe a aquellos precios y tarifas fijados en moneda local (de allí que bastaría con expresarlos en cualquier otro signo monetario –como el dólar– para quedar eximidos de los alcances de la ley). En el caso del servicio de agua potable y saneamiento, ni siquiera se ha recurrido a tal artimaña, por cuanto las tarifas siguen fijadas en pesos, e ignorando por completo las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, se las indexa por la variación de índices de precios de los EE.UU..

⁷² Cabe agregar, en este punto, que los indicadores de comportamiento de la empresa ponen de manifiesto un importante incremento en la productividad: los “gastos de explotación” de la empresa (o de los costos operativos) han disminuido un 7,7% entre 1994 y 1998, mientras la población servida con agua y cloacas se ha incrementado en un 29,9% y en un 19,6% respectivamente, en dicho período. Ver Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

⁷³ Se trata de un factor X que no sólo no contribuirá a reducir en términos reales las tarifas finales abonadas por los usuarios, sino que, adicionalmente, resulta superfluo en la medida en que no guarda ningún tipo de relación con las “ganancias de eficiencia” efectivamente internalizadas por la empresa, que ascendieron al 6,4% anual acumulativo para el período 1993-2000. Ello se desprendería de la información –proporcionada por la propia empresa concesionaria– que surge de un reciente estudio financiado por la Asociación de Empresas de Servicios Públicos en la Argentina (ADESPA), de la cual forma parte Aguas Argentinas S.A.. Véase Centro de Estudios Económicos de la Regulación (UADE); “Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país”, 2001.

estableció que en caso de que la EFNQ sea inferior a la pactada originalmente con las autoridades, los ingresos de la concesión deberán ajustarse –vía aumento de las tarifas y/o, quizá, mediante un subsidio estatal– de forma tal de alcanzar el flujo de caja inicialmente previsto y, por ende, la ecuación económico-financiera original. De este modo, el nuevo esquema impuesto por el gobierno del Presidente Menem continúa garantizando un piso a la tasa de retorno pero, esta vez, habiendo trasladado por completo el riesgo empresarial, tanto el vinculado con la operación en condiciones de eficiencia⁷⁴, como con la gestión comercial –morosidad, incobrabilidad, etc.– y financiera⁷⁵, a los usuarios y consumidores del servicio.

También se introdujeron modificaciones con respecto al financiamiento de la expansión de la red. Se plantea la insuficiencia del cargo SU para financiar la expansión del servicio, y se estipula la conveniencia de cumplir las metas de expansión con una participación significativa de obras por cuenta de terceros (en adelante, OPCT). Es decir, no se elimina el SU (que se integra al cargo fijo de la factura), y se establece, al mismo tiempo, que buena parte de las nuevas obras de expansión sea financiada por los propios usuarios (bajo un esquema que se asemeja al vigente a comienzos de la concesión, cuando aún se aplicaba el –muy oneroso para los usuarios– cargo de infraestructura)⁷⁶.

En síntesis, se plantea para los próximos años un esquema de regulación tarifaria supuestamente basado en el mecanismo *price cap* (si bien, por lo expuesto, su aplicación muy probablemente dará lugar a ajustes ascendentes de las tarifas), pero sin mayores incentivos para el incremento de eficiencia de la concesión –aspecto central del *price cap*–, puesto que incluye “cláusulas gatillo” referidas al incremento de tarifas por aumento de costos o insuficiencia de ingresos, relacionadas con la garantía de ingresos estipulada en la EFNQ.

Se trata de un mecanismo *ad hoc* donde confluyen un *price cap* “invertido” que garantiza a la empresa el aumento de las tarifas en términos reales –y no a los usuarios su disminución– y algunos ingredientes –que favorecen a la empresa– del mecanismo *cost plus*, como es el traslado a las tarifas de los aumentos en los costos o las compensaciones por insuficiencia en los ingresos, dejando de lado, por ejemplo, el “techo” a la tasa de ganancia.

⁷⁴ Al respecto, cabe destacar que el nuevo esquema regulatorio establece como criterio de eficiencia para definir la EFNQ a los parámetros actuales de funcionamiento de la empresa.

⁷⁵ Una de las principales críticas que se le ha hecho a este esquema es que en la definición de los flujos de fondos netos se incluye la variación de los activos y pasivos circulantes, vale decir, el capital de trabajo de la empresa, mezclando de este modo la evaluación del proyecto de inversión a partir del cual se determina la tarifa –que constituye uno de los problemas centrales de la regulación–, con los requerimientos de financiamiento que dicha inversión le plantea a la empresa a lo largo del tiempo. Este último aspecto está vinculado al riesgo que asume la empresa en el marco de esta concesión. Para un tratamiento más detenido de estas cuestiones, consultar Epszteyn, E. y Gaggero, J.; op. cit..

⁷⁶ Cabe mencionar que las modificaciones no se agotan en las enunciadas. Por ejemplo, entre otras adicionales, se redujo el nivel de consumo libre vinculado a la tarifa medida, se cambió el criterio con el cual se cuantificaba la superficie de dominio efectiva, se modificó el régimen de recargos e intereses por mora en discordancia con lo dispuesto en la Ley de Defensa del Consumidor –Ley N° 24.240– y en perjuicio de los usuarios, etc.. Para mayores detalles ver Breslin, G; op. cit..

Además, cada nuevo usuario vuelve a financiar por su propia cuenta su conexión a la red, pero sin que se anule el cargo SU creado originalmente a tal fin (y que, en consecuencia, debe ser computado como un aumento adicional de las tarifas, al quedar totalmente desvirtuado su contenido “redistributivo” inicial).

Asimismo, se incorpora la posibilidad de realizar revisiones anuales, quinquenales, extraordinarias y “por fuerza mayor” o “caso fortuito” que, más allá de sus matices, tienen un denominador común: preservar normativamente las rentas de privilegio que subyacen en la inalterabilidad de la ecuación económico-financiera de la empresa. En otras palabras: nulo riesgo empresario y garantía de rentas monopólicas, al margen de toda consideración sobre la eficiencia microeconómica de Aguas Argentinas S.A.⁷⁷.

En este sentido, y a simple título ilustrativo, puede señalarse que, según surge de la información obrante en los balances anuales de la empresa, entre 1994 y 2000, Aguas Argentinas S.A. registró, en promedio, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto de casi el 20%, tasa que se ubica en “apenas” el 13% si se considera la rentabilidad media sobre ventas (Cuadro N° 2). A los efectos de captar el carácter extraordinario de tales márgenes de ganancia, cabe destacar que, en el mismo período, el conjunto de las doscientas empresas más grandes de la economía argentina registró, siempre en promedio, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto del orden del 4,5%, que disminuye al 2,3% en términos de la facturación⁷⁸.

Por otro lado, los márgenes de beneficio internalizados por Aguas Argentinas S.A. durante los años noventa en nada se asemejan a los niveles considerados aceptables o razonables en otros países para la “industria” del agua. Así, por ejemplo, en EE.UU., las tasas de beneficio obtenidas en 1991 fluctuaron entre un mínimo del 6% del patrimonio neto y un máximo de 12,5%; en el Reino Unido, la tasa razonable para el sector se ubica entre el 6% y el 7%; en Francia se considera como tasa de retorno aceptable la del 6% del patrimonio neto. Por

⁷⁷ Cabe destacar que una vez efectivizada la renegociación contractual de 1999 (que determinó, en los hechos, la conformación de un nuevo marco regulatorio –mucho más funcional a los intereses de Aguas Argentinas S.A. que el original–), el ETOSS recuperó su carácter de autoridad de aplicación en materia regulatoria que había sido delegada en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (es decir, en la Presidencia de la Nación).

⁷⁸ En el Reino Unido los sistemas de agua potable y saneamiento se privatizaron en 1989. Para la regulación tarifaria se implementó un sistema de precios máximos que funciona sobre la base del índice de precios mayoristas más un factor de ajuste K –positivo debido al uso intensivo del capital y la baja productividad que presenta el sector–. A diferencia de la experiencia argentina de privatización y regulación, la inglesa devino en un debate público generalizado a partir de que las empresas prestatarias se vieran fuertemente favorecidas, en detrimento de los usuarios, durante los primeros años de su gestión. “En el período 1992-1993, los ingresos de las compañías de agua se habían elevado en un 23%, en promedio, y las utilidades de operación habían aumentado un 34,4%, también en promedio. ...En marzo de 1994, la tarifa de agua absorbía una buena parte de los ingresos de la población de menores recursos y su capacidad de pago se convertía en el elemento fundamental para la determinación de los precios...” (Solanes, M.; op. cit.). Como consecuencia de la creciente presión social ejercida por los usuarios ante esta situación, el sistema fue revisado por la *Office of Water Services* en julio de 1994. A partir de dicha revisión se redujo el factor de ajuste, se crearon impuestos a las ganancias eventuales percibidas por las compañías y avanzó el consenso en torno a la necesidad de controlar las ganancias de las empresas por parte del sistema regulatorio.

su parte, en el caso de Chile, la relación Utilidad/Patrimonio Neto presenta, como promedio ponderado, valores de 6,5% (en 1998) y de 8,1% (1997), con niveles extremos que varían, en el primer caso, entre 15,7% (Maipú –empresa mediana–) y -6,9% (ESVAL –también mediana–). Por su parte, en 1997, tales valores extremos oscilaron entre un 12,3% (ESSAN) y un 0,7% (A. Cordillera). Es indudable que se trata, en todos los casos, de niveles de rentabilidad sobre patrimonio mucho más “justos” y “razonables” que los obtenidos por Aguas Argentinas S.A.. En ese sentido, a menos que el resto de las operadoras internacionales sea muy ineficiente, que se conforme con márgenes de rentabilidad sustancialmente inferiores a los registrados en la Argentina, o que opere con mucho mayores niveles de riesgo empresario que A.A.S.A., las tasas de beneficio locales estarían en contradicción con lo dispuesto normativamente, y no serían más que resultantes de tarifas que no son “justas”, ni “razonables”.

Cuadro N° 2
Evolución de las tasas de rentabilidad neta de Aguas Argentinas S.A., 1994-2000*
 (en porcentajes)

Años	Rentabilidad sobre patrimonio neto	Rentabilidad sobre ventas
1994	20,0	8,7
1995	14,4	15,0
1996	25,4	15,4
1997	21,1	13,7
1998	12,5	8,4
1999	18,6	12,2
2000	21,4	16,5
1994-2000	19,1	12,8

* Las utilidades son después del pago de impuestos (beneficios netos).

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A..

En definitiva, las recurrentes renegociaciones contractuales encaradas durante la Administración Menem (que como se analizará más adelante, no difieren sustancialmente de las realizadas con posterioridad bajo la Administración De la Rúa) en el ámbito de la prestación de agua potable y desagües cloacales⁷⁹, se caracterizaron por presentar un sesgo similar a las encaradas en los restantes sectores públicos privatizados, y han denotado una priorización sistemática de los intereses de, en este caso, Aguas Argentinas S.A., en detrimento de los de

⁷⁹ La normativa emergente de las diversas renegociaciones contractuales con la empresa contaron con la aprobación de la Comisión Bicameral para el Seguimiento de las Privatizaciones del Honorable Congreso de la Nación y de la Auditoría General de la Nación (en este último caso, siempre a cargo, en las sucesivas administraciones gubernamentales, del principal partido opositor).

los usuarios y consumidores⁸⁰. A este respecto, basta con mencionar que, según lo establecía el marco regulatorio original, salvo razones excepcionales, las tarifas no podrían aumentar durante los primeros diez años de la concesión; sin embargo, como producto de las sucesivas transformaciones regulatorias que se registraron, las tarifas no sólo se incrementaron sino que también se introdujeron distintos reaseguros normativos para que dicha situación se siga manteniendo en el tiempo (seguro de cambio sobre las tarifas –fijadas en pesos– e indexación de las mismas en función de la evolución de los precios estadounidenses, ajuste tarifario según la variación de los costos o ingresos de la empresa, etc.). Sin duda, la conjunción de todo lo anterior conllevó, en los hechos, la conformación de un nuevo marco normativo (plenamente funcional con el proceso de acumulación y reproducción del capital de la firma prestataria) que le garantizó a la misma la internalización de holgados márgenes de beneficios –de los más altos tanto en el plano local como en el internacional–.

Indudablemente, las sucesivas modificaciones en el entramado normativo que delimita el desenvolvimiento de Aguas Argentinas S.A. tendieron a garantizarle a la firma, al igual que en el resto de las áreas privatizadas, un nulo riesgo empresario ante cambios en las condiciones de contexto. En relación con esto último, cabe introducir una muy breve digresión. Según lo demuestra la experiencia histórica, la tasa de ganancia vigente en una actividad económica suele tener una relación positiva con el riesgo empresario subyacente a la misma. En ese sentido, el caso de la privatización del sistema de agua potable y saneamiento argentino (y, en un plano más general, el del conjunto de las empresas privatizadas) constituye una *rara avis* en el plano internacional en tanto, a contrario de lo que cabría esperar, las tasas de beneficio han tendido a denotar una correspondencia inversa con el respectivo riesgo empresario: a menor riesgo mayores márgenes de ganancia.

3.3. La demorada primera revisión ordinaria de la concesión bajo el gobierno de la Alianza

A partir de los ostensibles –convalidados por la inacción, omisión o captura regulatoria– incumplimientos en los que había incurrido Aguas Argentinas S.A. durante más de un quinquenio (a pesar que, como se desprende de la información analizada, la empresa logró sucesivas modificaciones –más específicamente, reducciones– en sus obligaciones contractuales, sobre todo en materia de expansión del servicio de agua y de la red cloacal), resultaba claro que la Administración De la Rúa (que asumió a fines de 1999, con un programa alternativo al precedente, avalado por casi el 50% de los votos efectivos) contaba con

⁸⁰ Ver, al respecto, Azpiazu, D.; “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, Revista Realidad Económica, Nro. 164, mayo-junio 1999

suficientes elementos de juicio como para “hacer caer” el contrato de concesión. Sin embargo, y replicando lo sucedido en los restantes sectores de servicios públicos privatizados, la política encarada por el gobierno de la Alianza no modificó (tal como se afirmó durante la campaña electoral), sino que más bien profundizó de modo notable, los criterios que, bajo la anterior gestión gubernamental, habían hecho de la concesión de Aguas Argentinas S.A. un negocio con nulo riesgo empresarial, garantía estatal de ganancias extraordinarias, y creciente inequidad distributiva.

En efecto, en enero de 2001, en el marco de un proceso de negociación de casi nula transparencia (y prácticamente sin participación alguna de los usuarios y consumidores del servicio – si bien se convocó a una Audiencia Pública, las críticas planteadas en la misma no fueron mayormente consideradas–), se firmó un Acta-Acuuerdo entre Aguas Argentinas S.A. y el ETOSS, por la que quedó aprobado el Segundo Plan Quinquenal (que, debería haber entrado en vigencia en 1999)^{81/82}. A cambio de comprometerse a cumplir con su retrasado plan de inversiones, y a adelantar algunas obras previstas, la firma se vio favorecida con un incremento tarifario del 3,9% anual acumulativo entre 2001 y 2003; un ajuste por la inflación estadounidense del 1,5% (un 1% se trasladó a tarifas durante el año 2001, y el 0,5% restante en el transcurso de 2002); y otros dos cargos fijos bimestrales adicionales (1,55 pesos por factura)^{83/84}. De resultas de ello, la tarifa promedio aumentó un 9,1% en el transcurso del año 2001 (porcentaje que se elevaría, renegociaciones en curso mediante⁸⁵ hasta casi el 20% a principios de 2003)⁸⁶.

⁸¹ Cabe mencionar que a más de un año de la firma del Acta-Acuuerdo entre la empresa y el ETOSS, la misma aún no ha sido publicada oficialmente.

⁸² Se trata del denominado Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (en adelante, PMES), correspondiente al período 1999-2003, por el que la empresa se aviene a realizar una inversión de aproximadamente 1.100 millones de pesos (o dólares).

⁸³ Se trata de los cargos de “Renovación de Conexión” (que apunta a financiar la renovación de las cañerías domiciliarias con una antigüedad superior a los treinta años) y el destinado a financiar el llamado Plan de Saneamiento Integral (cuyo núcleo principal lo constituye la construcción de una planta de tratamiento de residuos cloacales en la Ciudad de Buenos Aires).

⁸⁴ El acuerdo firmado entre el ETOSS y Aguas Argentinas S.A. también establece que aquellos usuarios que no posean registrada la titularidad sobre los inmuebles en los que se presta el servicio abonarán un cargo bimestral de 1 peso por factura a partir del 1º de abril de 2001 (hasta tanto se regularice dicha situación). El hecho que una multa constituya un mecanismo de financiamiento de las inversiones resulta completamente ilegítimo como tal, arbitrario en términos distributivos, y contrario a la “seguridad jurídica” de los usuarios. Asimismo, también se reconoce como mecanismo de financiamiento de las nuevas inversiones la figura de la Obra por Cuenta de Terceros, por la cual la empresa le otorga a los usuarios que realicen sus propias obras de expansión un descuento sobre las tarifas finales.

⁸⁵ Ver, nuevamente, el *post scriptum* que se presenta al final del trabajo.

⁸⁶ Entre las principales obras que, a cambio del incremento tarifario, Aguas Argentinas S.A. se compromete a encarar en el transcurso del quinquenio de referencia figuran: la construcción de la mencionada planta depuradora de líquidos cloacales en la Capital Federal, la expansión de la red de agua y desagües cloacales (en especial, en el conurbano bonaerense), la renovación y/o la rehabilitación de las cañerías y los equipos instalados, etc.. Cabe destacar que como el período ya empezó a regir desde hace dos años, algunas de las obras propuestas ya fueron realizadas por la empresa.

En otros términos, nuevamente serán los usuarios los que subsidiarán las inversiones que la firma se compromete a realizar (la mayoría de las cuales, vale enfatizar, se vincula con obras de expansión de la red y/o con mejoras en la calidad del servicio –muchas de ellas acordadas en el contrato original y/o en sus sucesivas renegociaciones y, por lo tanto, incumplidas y condonadas oficialmente– que favorecerían a los sectores sociales de menores ingresos de la Capital Federal y el conurbano bonaerense)⁸⁷. En consecuencia, como resultado de esta última renegociación contractual, nuevamente se han visto favorecidos los intereses de la empresa prestataria –y su “seguridad jurídica”– en detrimento de los usuarios y consumidores. En efecto, no solamente se determinó que las nuevas inversiones se financiarán con fuertes incrementos en los precios, sino que adicionalmente el Estado terminó por convalidar un conjunto importante de incumplimientos contractuales con claras implicancias regresivas en términos distributivos. Ello sin mencionar que se trata de la profundización de un entorno normativo que poco se asemeja al original⁸⁸.

De las consideraciones precedentes se desprende que los resultados obtenidos por la Alianza (Administración del Presidente De la Rúa) en la renegociación con Aguas Argentinas S.A. en nada se condicen con las propuestas preelectorales, donde se enfatizaba que la rebaja de las tarifas de los servicios públicos iba a ser una de las principales acciones de gobierno. Por el contrario, no sólo se han incrementado las tarifas (mediante la aplicación de mecanismos de ajuste que contravienen lo establecido en la Ley de Convertibilidad), sino que, en esencia, se ha legitimado y convalidado todo lo que se le criticaba a la Administración Menem desde la oposición. En efecto, la última renegociación (previa a la integral, del conjunto de los contratos con las empresas privatizadas –ver la nota nº 4–) no hace más que replicar a las precedentes, tanto en sus formas (nula transparencia, negociación “a puertas cerradas” con la empresa), como por sus características más sustantivas (subsidiar obras –muchas de ellas fijadas con antelación– con importantes aumentos en las tarifas, consolidar las garantías de nulo riesgo

⁸⁷ El PMES establece que una parte del incremento tarifario resultante de la última revisión contractual se destinará a subsidiar la denominada tarifa social (tendiente a facilitar el acceso al servicio de los sectores de menor poder adquisitivo de la población servida por Aguas Argentinas S.A.). Se trata de un subsidio implícito de \$4 por servicio y por bimestre sobre la cuota o cargo fijo para los usuarios residenciales medidos y no medidos. Ello sugiere que, una vez más, la ecuación económico-financiera de la firma prestataria se mantendrá inalterada. De las significativas brechas de rentabilidad que separan a Aguas Argentinas S.A. de empresas que prestan servicios similares en el plano internacional, se infiere que la constitución de un fondo tendiente a financiar la implementación de la tarifa social se podría haber constituido con una cuota-parte de la ingente masa de beneficios que internalizó la empresa concesionaria desde que inició sus actividades (en muchos casos, asociada a la apropiación ilegal de recursos), sin por ello afectar los extraordinarios márgenes de rentabilidad que registró.

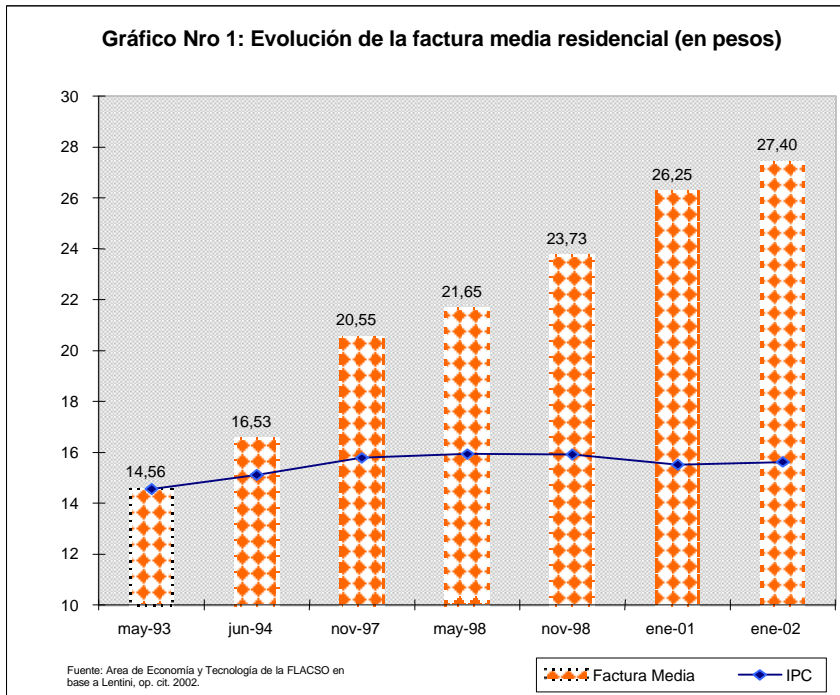
⁸⁸ La nueva administración manifiesta una clara continuidad con la anterior en lo que se refiere a la falta de transparencia en materia de procedimientos. Por caso, en el Acta Acuerdo mencionada se establece que en caso que al 31 de diciembre de 2001 no se haya obtenido el total de los recursos necesarios para completar la expansión prevista a ser financiada con recursos extraordinarios y OPCT, las partes acuerdan “analizar la situación particular y adoptar las medidas que permitan cumplimentar dicho objetivo”. De este modo, el Acta deja abierta explícitamente la posibilidad de nuevos incumplimientos de las inversiones por parte de la empresa y, consecuentemente, de nuevas renegociaciones contractuales durante el presente quinquenio.

empresario, preservar –cuando no, incrementar– los beneficios extraordinarios y de privilegio para la firma prestataria, subordinar por completo los intereses y los derechos de usuarios y consumidores, etc.).

Con respecto a lo anterior, es indudable que los holgados márgenes de ganancia que internalizó Aguas Argentinas S.A. desde que tomó a su cargo la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en el Area Metropolitana se encuentran estrechamente vinculados con las múltiples renegociaciones contractuales que se sucedieron desde 1993 y, derivado de ello, con la política tarifaria implementada. En tal sentido, en el Gráfico N° 1 se puede apreciar que cabe destacar que, como producto de los sucesivos aumentos tarifarios autorizados, la tarifa media del servicio residencial se incrementó, entre mayo de 1993 y enero de 2002 en un 88,2%⁸⁹, con lo cual la rebaja inicial del 26,9% con que la empresa ganó la licitación fue más que compensada (esto último es particularmente importante de mencionar por cuanto el marco regulatorio original establecía que, durante los primeros diez años de la concesión, los precios no sólo no podrían ser aumentados –salvo que se registrara un incremento en los costos de la empresa que justificara una suba tarifaria– sino que, incluso, podrían llegar a disminuir como producto de las revisiones ordinarias)⁹⁰. Cabe agregar, además, que dicho incremento tarifario no guarda relación alguna con la variación de los precios al consumidor que entre el comienzo de la concesión y enero de 2002 solo registró un crecimiento del 7,3%.

⁸⁹ Lentini, E.; “El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Area Metropolitana. Un análisis preliminar”, I.A.S.P.; Seminario “Los servicios públicos en el nuevo escenario económico”, ETOSS, Buenos Aires, febrero de 2002.

⁹⁰ A modo de ejemplo, cabe destacar que el factor “K” fijado en la última renegociación contractual de 2001 (0,9574) supera en un 31,0% al que le permitió al consorcio Aguas Argentinas S.A. ganar la concesión.



Por otro lado, teniendo en cuenta que, de acuerdo a un estudio realizado por Epszteyn, E. y Gaggero, J.; op. cit., la empresa ha incumplido el 63,5% del monto comprometido de inversión correspondiente al primer quinquenio, era obligación de la autoridad regulatoria impedir y/o subsanar la apropiación ilegítima de los recursos involucrados en el incumplimiento –que ascenderían a 920 millones de pesos– haciendo uso de su competencia mediante los ajustes compensatorios sobre los niveles tarifarios previstos en la normativa original. Sin embargo, el ETOSS convalidó, en la práctica, el abuso de poder monopólico por parte de Aguas Argentinas S.A., garantizándole la apropiación de ganancias extraordinarias y transfiriendo a los usuarios la totalidad del riesgo del negocio a través de las sucesivas modificaciones del contrato.

4. El desempeño económico de Aguas Argentinas S.A.

Como un modo de visualizar algunos de los efectos que los vaivenes en la regulación pública descriptos han tenido sobre el desempeño económico de la empresa concesionaria, en el presente apartado se analiza, por un lado, la evolución de los ingresos en relación con la cantidad de usuarios (variable de regulación establecida por el Marco Regulatorio original) y, por otro lado, el comportamiento de los costos, en general y, muy particularmente, de los operativos de Aguas Argentinas S.A. (tanto en términos absolutos como relativos). A partir de ello surge una serie de inferencias de particular significación en términos de las posibles fuentes de las rentabilidades de privilegio que ha venido internalizando Aguas Argentinas S.A. desde que tomó a su cargo la prestación de los servicios.

A pesar de los altos niveles de incobrabilidad denunciados por la empresa en los primeros años de la concesión (muy particularmente, del cargo de infraestructura), los ingresos netos crecieron un 68,6% en el período 1994-2000. Dicho incremento resultó más que proporcional al de la cantidad de usuarios (conexiones), que se expandió un 31,5% en el mismo período. Cabe mencionar, al respecto, que entre 1994 y 2000 –lapso en que, como fuera analizado, se redefinió completamente el contrato de concesión–, la variable de regulación tarifaria “ingresos por usuario” pasó de 145 pesos a 195 pesos (es decir, aumentó un 27,6%), en un marco caracterizado por la inacción del poder concedente, en general, y del ETOSS, en particular, con respecto a la necesaria protección de los derechos de los usuarios frente a la apropiación “ilegítima” de recursos por parte de la empresa (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3

Evolución de la variable de regulación tarifaria (Ingresos por usuario), 1994-2000

(en miles de pesos y valores absolutos)

Período	Ingresos	Usuarios totales	Ingresos / Usuarios
	Miles de \$	Cantidades	Miles de \$
1994	304.980	2.103.310	0,145
1995	360.779	2.252.364	0,160
1996	377.157	2.301.202	0,163
1997	419.998	2.342.432	0,179
1998	436.722	2.540.558	0,172
1999	510.958	2.611.064	0,195
2000	514.246	2.633.735	0,195

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A, y a información de la Comisión de Usuarios del ETOSS.

El escaso crecimiento de las conexiones respecto de los ingresos es, en buena medida, indicativo de los incumplimientos empresarios en materia de inversión en expansión de la cobertura del servicio. De acuerdo a estimaciones de la Comisión de Usuarios del ETOSS⁹¹, estos incumplimientos alcanzaron, durante el primer quinquenio de la concesión⁹², y sólo considerando las inversiones realizadas por la empresa concesionaria, al 63% de la población comprometida en la oferta original (1.078.000 habitantes) para el servicio de agua potable, y al 88% de la correspondiente al servicio de cloacas (812.000 habitantes). Cabe inferir además que, dada la prácticamente nula elasticidad-precio de la demanda de ambos servicios, vinculada al escaso nivel de medición, el más que importante aumento de los ingresos de la empresa está directamente asociado a los recurrentes incrementos de las tarifas autorizados por el ETOSS y

⁹¹ Ver Comisión de Usuarios del ETOSS; “Propuesta de la Comisión de Usuarios frente a la revisión quinquenal del contrato de Aguas Argentinas”, agosto 2000, mimeo.

⁹² Quinquenio que, por otro lado, el Decreto N° 1.167/97 extendió por ocho meses adicionales (hasta diciembre de 1998), otorgándole a la empresa un mayor lapso de tiempo como para morigerar sus elevados grados de incumplimiento.

el Gobierno Nacional.

Por otro lado, si también se incluye la expansión derivada de las O.P.C.T. (“Obras por cuenta de terceros”, que en los dos primeros años de la concesión representan el 37,5% de la expansión de la red en el caso de agua potable, y el 95,5% en lo relativo a los desagües cloacales) que provienen, mayoritariamente, de obras iniciadas bajo la gestión de O.S.N., tales niveles de incumplimiento de la empresa se elevan, igualmente, a entre el 40% y el 46% –según se consideren las metas originales o las reformuladas por la Resolución del ETOSS N° 81/94 y por el Decreto N° 1.167/97–, y en torno al 60% en el caso de la expansión en cloacas (ver Cuadro N° 4)⁹³.

Cuadro N° 4

Servicio de agua y servicios cloacales: población a incorporar e incorporada durante el primer quinquenio (ampliado)
(en miles y porcentajes)

	Aguas	Cloacas
Según oferta original	1.709	924
Según Resol. Etoss N° 81/94	1.764	925
Según Decreto N° 1.167/97	1.504	809
Expansión del servicio		
I. Obras realizadas por AASA*	631	112
II. OPCT*	286	287
III. Regularización de clandestinos*	172	152
Expansión real de la red (I + II)	917	399
Grado de cumplimiento efectivo		
(sin considerar regularización clandestinos)		
Respecto a oferta original	53,7	43,2
Respecto a Resol. Etoss N° 81/94	52,0	43,1
Respecto a Decreto N° 1.167/97	61,0	40,3

⁹³ En cuanto al grado de cumplimiento real de las metas de expansión comprometidas originalmente por Aguas Argentinas S.A. y, por otro lado, a las inconsistencias que, en materia de información básica suelen manifestarse entre los diversos estudios realizados sobre la gestión de la empresa (ver Bibliografía citada), cabe incorporar algunas precisiones referidas, en lo sustantivo, al respectivo horizonte temporal de análisis involucrado en tales estudios. En primer lugar, como se desprende de la nota precedente, el primer “quinquenio” comprendió –a partir de las disposiciones del Decreto N° 1.167/97– cinco años y ocho meses. Mientras la primera revisión ordinaria debía realizarse (de acuerdo al Contrato de Concesión) en los primeros meses de 1998 –hasta 45 días antes de la expiración del primer quinquenio–, la misma sufrió diversas demoras y postergaciones –asociadas, directamente, a la propia reformulación del marco regulatorio de la concesión como es el caso de las Resoluciones SRNyDS Nros. 601/99 y 602/99. Esa demorada revisión ordinaria recién se inició, con participación –en cuanto a recepción de información– de la Comisión de Usuarios a principios del año 2000, la Audiencia Pública se concretó en junio de dicho año y el Acta-Acuerdo –nunca publicada oficialmente y, para muchos juristas de dudosa validez legal– se formalizó, como fuera señalado, recién el 9 de enero de 2001. En síntesis, el primer “quinquenio” de la concesión se extendió por siete años y ocho meses, al tiempo que el segundo “quinquenio” comprendería apenas tres años. De allí que, en muchos estudios se deslicen problemas de temporalidad real en cuanto a la información proporcionada por la empresa concesionaria y/o por el Ente Regulador, siempre referida a ese “prolongado” primer “quinquenio”. En el presente estudio, en todo lo referido al grado de cumplimiento de las metas de expansión por parte de la empresa, la información bajo análisis se circunscribe al primer quinquenio efectivo (en algunos casos, ampliado –y, discriminando– a esos primeros ocho meses adicionales) hasta mayo y/o diciembre de 1998.

Teniendo en cuenta, asimismo, que el fuerte incremento de los ingresos fue menos que proporcional al de los costos que, en términos de los gastos de explotación de la empresa, se incrementaron apenas un 2,8% entre 1994 y 2000⁹⁴, al margen de toda consideración respecto a los restantes componentes de sus costos (sobredimensionados, en algunos casos, y fuertemente influenciados por la política empresarial de recurrir al financiamiento externo en detrimento del aporte de capital propio, en otros⁹⁵), es posible afirmar que la política tarifaria, por un lado, y los incumplimientos en materia de inversión, por otro, han sido los principales factores explicativos de las elevadas tasas de rentabilidad que internalizó Aguas Argentinas S.A..

Es más, al no establecerse ningún tipo de restricción a la capacidad de endeudamiento del concesionario, la firma ha venido incrementando sostenidamente su recurrencia a financiamiento externo (con la Corporación Financiera Internacional⁹⁶, el Banco Europeo de Inversiones y diversas emisiones de Obligaciones Negociables)⁹⁷, a punto tal que 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 resultaría superior a 0,80⁹⁸.

En otras palabras, a pesar del creciente endeudamiento de la empresa⁹⁹, la reticencia a aportar capitales propios (en contraposición con la actitud adoptada en cuanto a la distribución y el giro de utilidades al exterior) ha derivado en un sistemático y, en la mayoría de los años,

⁹⁴ Como se desprende de la información proporcionada por las respectivas las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A., los gastos de explotación correspondientes al año 2000 (188,7 millones de dólares/pesos) no difieren mayormente de los correspondientes a 1994 (183,6 millones de dólares/pesos).

⁹⁵ Sin embargo, cabe destacar que, tal como se desprende de la información que consta en las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A., se produjo una modificación importante en la estructura de costos de la empresa. Aquéllos vinculados a la explotación del servicio redujeron su importancia relativa y los relacionados con la comercialización, administración y financiamiento externo la incrementaron sustancialmente. Los costos de explotación pasaron, entre 1994 y 2000, de representar el 66,9% del total al 45,1%, mientras los vinculados con la comercialización pasaron del 15,9% al 20,4%, los de administración del 8,9% al 18,2%, y los de financiamiento (estrechamente asociados a la sistemática absorción de créditos del exterior) lo hicieron de -0,3% a 13,8%.

⁹⁶ Caber mencionar que más del 20% de la actual –y abultada– deuda externa de Aguas Argentinas S.A. corresponde a créditos otorgados previamente por la Corporación Financiera Internacional (vinculada al grupo Banco Mundial), que a su vez participa en un 5,0% en la actual conformación accionaria del consorcio. Véase Lentini, E.; op. cit., 2002.

⁹⁷ Al decir de Lentini, E.; op. cit., 2000: “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”.

⁹⁸ A partir de los acuerdos de financiación celebrados con la Corporación Financiera Internacional, la empresa se comprometió a reducir tal coeficiente a no más de 1,9 desde el 1° de enero de 2003.

⁹⁹ De acuerdo a la información proporcionada por las Memorias y Balances de la empresa, los préstamos que le fueran concedidos se incrementaron, entre diciembre de 1994 y de 2000, de 128,4 millones de dólares/pesos, a 561,8 millones de dólares/pesos.

creciente incumplimiento en materia de compromisos de inversión. Como se desprende del Cuadro N° 5, las inversiones comprometidas y no ejecutadas durante el primer quinquenio ascienden a casi 700 millones de dólares/pesos (el 57,7% del total), niveles que, de hacerse extensivos al quinquenio “ampliado”, se elevan a casi 750 millones de dólares/pesos (57,9% de lo comprometido).

Cuadro N° 5

Incumplimiento de inversiones por parte de Aguas Argentinas S.A., 1993-1998

(en millones de dólares a valores de oferta)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Totales
Inversiones ofertadas	101,5	210,52	302,91	362,36	229,10	83,07	1.289,46
Inversiones ejecutadas	40,93	144,55	132,17	100,49	109,52	15,41	543,07
Incumplimiento	-60,57	-65,97	-170,74	-261,87	-119,58	-67,66	-746,39

Corresponde al período mayo-diciembre de 1998.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información de la Comisión de Usuarios del ETOSS.

5. Síntesis y reflexiones finales

La privatización de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en el Área Metropolitana de Buenos Aires se propuso como objetivos principales la universalización del servicio y la mejora en la calidad del mismo. El logro de los mismos requería indefectiblemente el desarrollo de nuevas obras de infraestructura, así como la rehabilitación y modernización de las ya existentes.

Al respecto, la supuesta “incapacidad estatal” para realizar dichas inversiones, en condiciones de eficiencia, se constituyó en el argumento central con el que los reformadores neoliberales justificaron la privatización de O.S.N. a principios de la década de los años noventa. El carácter estratégico de dichas inversiones para el bienestar y la salud de la población justificó, asimismo, la transferencia gratuita al capital privado del derecho de explotación de los activos acumulados durante más de ochenta años por la empresa estatal (es decir, por el conjunto de la sociedad argentina), a cambio de la obtención de la menor tarifa posible para la prestación del servicio. La tarifa base ganadora de la licitación, entonces, no sólo permitiría financiar las inversiones correspondientes a los diez primeros años (taxativamente definidas tanto en el Pliego de Bases y Condiciones como en el Contrato de Concesión) sino que se constituiría, simultáneamente, en el mecanismo excluyente de acceso a los servicios para los usuarios reales y potenciales.

A casi nueve años de inicio de la concesión, los incumplimientos en materia de inversión en que incurrió Aguas Argentinas S.A. –que alcanzaron, hasta diciembre de 1998,

746 millones de dólares y representan un 58% de los montos comprometidos¹⁰⁰–, al amparo de una captura institucional que no sólo hizo posible la internalización ilegítima de los beneficios extraordinarios asociados a la explotación, sino que impulsó sucesivos aumentos en la tarifa base y en los precios de los servicios, en un contexto de estabilidad –o deflación– de los precios domésticos, expresan, sin duda, el fracaso del proceso de privatización en términos de sus propios objetivos, al tiempo que suponen un grave perjuicio económico y social para la población del Area Metropolitana de Buenos Aires (en especial, para la de menores ingresos).

El comportamiento de la empresa adjudicataria, que articuló incumplimientos de las obligaciones asumidas con presión sobre el poder político e institucional para modificar las cláusulas contractuales en su beneficio desde el inicio de la concesión, sugiere que la oferta ganadora de la licitación tuvo un carácter oportunista y predatorio orientada a redefinir a su favor las condiciones de explotación con posterioridad a la adjudicación. Con este propósito, una vez iniciada la concesión, la firma parece haber usufructuado el poder que le otorgaría la pérdida de legitimidad gubernamental asociada al fracaso de la privatización.

Al momento de la demorada revisión ordinaria del primer quinquenio de la concesión, la gestión gubernamental del Presidente De la Rúa soslayó la existencia de las condiciones fijadas originalmente en cuanto a los causales de extinción del contrato. En tal sentido, según lo establecido en el Contrato de Concesión de Aguas Argentinas S.A., el Poder Ejecutivo Nacional podía “rescindir el contrato de concesión unilateralmente con fundamento, si existieren causas de incumplimiento grave de las disposiciones legales y/o reglamentarias, atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las inversiones y metas convenidas”.

En este marco general, muy probablemente el ejemplo argentino resulte más que paradigmático frente a consideraciones que provienen, incluso, del análisis de experiencias internacionales mucho menos traumáticas –en cuanto a sus efectos económicos y sociales– que la argentina. “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 tarea”¹⁰¹.

¹⁰⁰ Ver Cuadro N° 5.

¹⁰¹ Ver Vickers, J. y Yarrow, J. op. cit.. Este parece ser el caso de otras dos fracasadas experiencias argentinas en materia de privatización del sistema de agua potable y saneamiento: Aguas del Aconquija en la Provincia de Tucumán y Azurix en la de Buenos Aires. Ambos procesos derivaron en la reestatización de la prestación del servicio.

CUADRO ANEXO

CUADRO TARIFARIO VIGENTE, DICIEMBRE 2001

Sistema no medido o de cuota fija

Max {TBBNM;TM}

$TBBNM = \{[(Sc * E * St/10) * Pm^2] * Z * K + SUMA\} * (1 + TETOSS + TIVA)$

con $0,64 < E < 3,88 \vee 0,8 < Z < 3,5 \vee K = 0,917$

TBBNM: Tarifa básica bimestral del sistema no medido

TM: Tarifa mínima por categoría de usuarios por servicio

Residencial I: \$4,00*K

Residencial II: \$1,00*K

No Residencial I: \$8,00*K

No Residencial II: \$2,00*K

Baldío: \$3,00*K

Sc: Superficie cubierta total

St: Superficie del terreno

E: Coeficiente de antigüedad y tipo de inmueble

Z: Coeficiente zona geográfica de edificación

K: Coeficiente de descuento sobre la tarifa base ofrecido por el concesionario

(K ganador de la licitación fue de 0,731)

Pm²: tarifa general por categoría de usuarios por servicio*

Residencial: \$0,0279/m²

No Residencial: \$0,0558/m²

Baldío: \$0,00279/m² con SC=0

*Las cloacas son el 10% más caras en el radio viejo de Buenos Aires

SU: Cargo por servicio universal de \$2,01 bimestrales por servicio desde el 1/11/97, para clientes cubiertos

MA: Cargo fijo por mejora ambiental de \$1,98 por factura desde el 1/11/98

TETOSS: tasa correspondiente al financiamiento del ETOSS (0,0267)

TIVA: Tasa correspondiente al IVA (0,21)

Sistema medido (global o individual)

$TBM = \{0,50 * MAX \{TBBNM; TM\} + [Pm^3 * (m^3 - X m^3) * K] + SUMA\} * (1 + TETOSS + TIVA)$ cargo fijo cargo variable

TBM: Tarifa Bimestral del sistema medido

TM: Tarifa mínima por categoría de usuario y por servicio

Pm³: Precio por metro cúbico de agua potable y residuos cloacales

\$0,66*k (agua y cloacas) o \$0,033*k (aguas)

(m³ - X m³): cantidad de m³ consumidos menos el consumo libre

Consumo libre bimestral por tipo de usuario

R= 0 m² (a partir de abril de 2001, dado que previamente el consumo libre era de 30 m²)

NR= 0 m² B= 0 m²

K: Coeficiente de descuento sobre la tarifa base ofrecido por el concesionario

(K ganador de la licitación fue de 0,731)

SU: Cargo por servicio universal de \$2,01 bimestrales por servicio desde el 1/11/97, para clientes cubiertos

MA: Cargo fijo por mejora ambiental de \$1,98 por factura desde el 1/11/98

TETOSS: tasa correspondiente al financiamiento del ETOSS (0,0267)

TIVA: Tasa correspondiente al IVA (0,21)

Para ambos sistemas de facturación:

CIS: Cargo por integración al servicio de \$8 bimestrales por servicio desde el 1/11/97 para nuevos clientes que se abona en cuotas bimestrales durante los 5 años posteriores a la incorporación

Los cargos fijos SU, CIS y MA están alcanzados por futuros aumentos de K y por el IVA (21%)

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información del ETOSS, y Centro de Estudios Económicos de la Regulación (UADE); op. cit..

Bibliografía

- Abdala, M. y Spiller, P.; “Instituciones, contratos y regulación en Argentina”, Editorial Temas, 1999.
- Artana, D., Navajas, F. y Urbiztondo, S.; “Argentina: la regulación económica en las concesiones de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires y Corrientes”, FIEL, diciembre 1996.
- Artana D., Navajas, F. y Urbiztondo, S.; “Governance and Regulation in Argentina: A Tate of Two Concessions”, en Savadorf, W. y Spiller, P. (eds); “Water, Institutional Commitment in the Provision of Water Service”, Inter-American Development Bank, 1999.
- Azpiazu, D.; “Elite empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios”, Documento de Trabajo N° 2 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET, noviembre 1996.
- Azpiazu, D.; “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, Revista Realidad Económica, N° 164, mayo-junio 1999.
- Azpiazu, D.; “Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, Revista Ciclos, Año 11, Vol. 11, N° 21, 1er Semestre 2001.
- Azpiazu, D.; “Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.
- Azpiazu, D. y Schorr, M.; “Privatizaciones en la Argentina. Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, en Realidad Económica N° 184, noviembre-diciembre 2001.
- Bevillaqua, N.; “El Servicio de aguas y cloacas. Un Estado que actúa a favor de las multinacionales. Aguas Argentinas, gran negocio de la empresa, a expensas de los usuarios”, en Le Monde Diplomatique N° 26, Edición Cono Sur, agosto 2001.
- Breslin, G.; “Análisis del régimen tarifario de Aguas Argentinas y lineamientos para una propuesta”, diciembre 2001, mimeo.
- Centro de Estudios Económicos de la Regulación (UADE); “Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país”, 2001.
- Comisión de Usuarios del ETOSS; “Propuesta de la Comisión de Usuarios frente a la revisión quinquenal del contrato de Aguas Argentinas”, agosto 2000, mimeo.
- Delfino, L.; “La renegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales”, CECE, Serie Notas, N° 6, agosto 1997.
- Duarte, M.; “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, en Revista Realidad Económica, N° 182, agosto-septiembre 2001.
- Epszteyn, E. y Gaggero, J.; “Privatización y regulación en agua y saneamiento: Area Metropolitana. Antecedentes y situación actual”, junio 1999, mimeo.

- Ferro, G.; “El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación”, CEER/UADE, abril 2000, mimeo.
- FIEL; “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1999.
- Gaggero, J.; “Privatización de O.S.N. La renegociación del contrato de concesión entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A.”, 1998, mimeo.
- Gaggero, J., Gerchunoff, P., Porto, A. y Urbiztondo, S.; “Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación”, en Revista Estudios, Año XV, N° 63, julio-diciembre 1992.
- García, A.; “La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)”, en Realidad Económica, N° 159, octubre-noviembre 1998.
- Jonhson and Wasty; “Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform”, World Bank Discussion Papers, 1993.
- Lentini, E.; “Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema”, enero 2000, mimeo.
- Lentini, E.; “El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Area Metropolitana. Un análisis preliminar”, I.A.S.P.; Seminario “Los servicios públicos en el nuevo escenario económico”, ETOSS, febrero 2002.
- Loftus, A. y MacDonald. D.; “Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires”, en Realidad Económica, N° 183, octubre-noviembre 2001.
- Schneier-Madanes, G.; “From Well to Network Water Supply and Sewerage in Buenos Aires (1993-2000)”, in Journal of Urban Technology, Volume 8, Number 3, 2001.
- Solanes, M.; “Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, CEPAL, División Recursos Naturales e Infraestructura N° 2, septiembre 1999.
- Phillips, C.; “The regulation of Public Utilities”, Public Utilities Reports, inc. 1993.
- Vickers, J. y Yarrow, J.; “Un análisis económico de la privatización”. Fondo de Cultura Económica, 1991.

Post Scriptum

Aguas Argentinas S.A. frente a la emergencia de principios de 2002

I. Antecedentes

A fines del año 2001, la Argentina atravesó una de sus más dramáticas crisis político-institucionales, correlato natural de la profunda debacle económica y social que se veía reflejada por, entre otras manifestaciones, cuatro años consecutivos de recesión económica, crecientes y alarmantes niveles de pobreza (más del 40% de su población), niveles inéditos de indigencia (cuatro millones de argentinos, más del 10% de la población), elevadísimas tasas de desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo, insostenible déficit fiscal, desequilibrios crecientes en su sector externo, recurrentes renegociaciones de una deuda externa impagable – tanto en los términos en que fuera acordada originalmente, como en sus opacas renegociaciones posteriores–.

En ese contexto, tuvo lugar una masiva movilización popular (de carácter policlasista – con las naturales excepciones–) espontánea, pacífica (incluso siendo violentamente reprimida), pero con una sólida e inquebrantable resolución en cuanto a la exigencia de cambios radicales en la propia institucionalidad gubernamental y, naturalmente, en las orientaciones estratégicas de las políticas públicas (en particular, en la económica y en la social).

De resultas de ello, el día 20 de diciembre de 2001, renunció el presidente De la Rúa y todo su gabinete y, dado que el vicepresidente electo en el triunfo electoral de la Alianza en 1999 había presentado su dimisión al cargo a los pocos meses de su asunción, debieron ponerse en práctica los mecanismos institucionales previstos para su reemplazo en la Constitución Nacional. De allí que el 21 de diciembre, en su carácter de recientemente electo Presidente de la Cámara de Senadores, asumió el Senador Puerta (Partido Justicialista)¹⁰² la presidencia provisional del país. Siempre en el marco de los preceptos constitucionales, el Senador Puerta convocó a la Asamblea Legislativa con el propósito de que se designara un nuevo presidente que debería completar (hasta el año 2003) la gestión gubernamental del renunciante Presidente De la Rúa. Dicha Asamblea Legislativa sesionó el día 22 de diciembre y nombró al entonces Gobernador de la Provincia de San Luis, Rodríguez Saá (también justicialista) que juró como presidente provisional del país el día 23 de diciembre de 2001.

Sin embargo, junto a anuncios considerados progresistas (como la generación de un millón de empleos), la declaración unilateral de la cesación de pagos de los intereses de la deuda externa (*default*), la configuración de un sistema monetario basado en “tres monedas”, y

¹⁰² Cabe hacer notar que con los resultados de las elecciones parlamentarias celebradas en octubre de 2001, el partido de oposición (justicialismo) pasó a controlar tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados.

un por demás heterogéneo gabinete –que intentaba, en cierta forma, dar respuesta a las distintas corrientes dentro del justicialismo (incluyendo, por ejemplo, ciertos funcionarios altamente cuestionados por la sociedad en función de su pasado en la gestión pública)–, la persistente movilización popular (los conocidos “cacerolazos”), y las propias internas del “ahora” partido gobernante, sumadas a las presiones de muy diversos *lobbys* empresarios domésticos, conjugados con crecientes presiones del exterior de muy diversa naturaleza, debilitaron sobremanera a la nueva –y cada vez más débil– gestión gubernamental.

En ese marco, el último día del año 2001, presentó su renuncia el Presidente Rodríguez Saá, al tiempo que quien debería sucederle, el Senador Puerta, en su condición de Presidente del Senado, alegó problemas de salud que le impedían retomar su cargo y terminó por asumir la presidencia provisoria del país el Diputado Caamaño (también justicialista, presidente de la Cámara de Diputados), quien convocó a una nueva Asamblea Legislativa. Finalmente, el 1 de enero de 2002, la misma designó como presidente provisional, hasta el año 2003, al Senador Duhalde que juró como tal el día 2 de enero de 2002.

Esos doce días que separan la renuncia del Presidente De la Rúa de la asunción del Presidente Duhalde configuran, seguramente, un fenómeno inédito a nivel internacional; donde en el marco de las instituciones republicanas se fueron sucediendo cinco presidentes constitucionales. Es en este contexto de profunda crisis político-institucional en el que deben ser interpretadas algunas de las primeras –y trascendentes– políticas del nuevo gobierno que, como se verá, conllevan –o podrían traer aparejados– cambios sustantivos en la relación entre el Estado y las empresas privatizadas, en general, así como en lo específico de la concesión del sistema de agua potable y saneamiento en el Area Metropolitana de Buenos Aires.

En efecto, ya en el marco del *default* de la deuda externa, la nueva Administración Duhalde envió al Congreso un proyecto de Ley de Emergencia que, contando con el apoyo parlamentario de la mayor parte del gobierno saliente –parte sustantiva de los legisladores de la Unión Cívica Radical y, en menor medida, del Frente País Solidario (partidos constitutivos de la Alianza que gobernara hasta casi fines de 2001)–, fue sancionado y convertido en ley el 6 de enero de 2002.

Esta nueva norma legal de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561) determinó cambios decisivos en el plano macroeconómico (como el abandono del régimen de la Convertibilidad a partir de la devaluación del peso, con la modificación del régimen de paridad un peso = un dólar estadounidense), tendientes a la “pesificación” de la economía local, así como también un replanteo de las relaciones contractuales con las empresas privatizadas durante los años noventa que, en principio, y en el marco de la propia devaluación, apuntaban a –por lo menos– revisar y renegociar algunos de los privilegios de los que las mismas gozaron (como, obviamente, es el caso de, entre otras, Aguas Argentinas S.A.), durante el decenio pasado.

II. La Ley N° 25.561 y las empresas privatizadas

En primer lugar, y como antecedente esencial para interpretar la trascendencia del tema, cabe resaltar que las empresas privatizadas, en general, y Aguas Argentinas S.A., en particular, han venido internalizando una multiplicidad de privilegios, desconocidos para los restantes agentes económicos locales. Se trata de, entre otros, el de contar con reservas de mercados monopólicos, una manifiesta “debilidad” regulatoria (funcional a los intereses empresarios), la “dolarización” de las tarifas (en el caso de Aguas Argentinas S.A., bajo la forma del reconocimiento y la traslación inmediata a las mismas de cualquier modificación en la paridad peso-dólar), la aplicación de ajustes –en rigor, alzas– sistemáticos asociados –ilegalmente, atento a las prohibiciones explícitas de la propia Ley de Convertibilidad N°. 23.928– a la evolución de índices de precios estadounidenses, en un marco de deflación de precios y salarios domésticos, etc..

En ese contexto se inscribe una primera reflexión en torno a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Emergencia N° 25.561, por el que se elimina la “dolarización de las tarifas” –y el consiguiente seguro de cambio del que gozaban las empresas privatizadas¹⁰³–, así como también la indexación periódica de las mismas. Al respecto, la Ley dispone que “quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio un peso = un dólar estadounidense”.

Esta supresión de privilegios privativos de tales empresas se ve reforzada, incluso, al reformarse el texto del artículo 10 de la Ley de Convertibilidad (por el art. 4 de la N° 25.561), donde se reafirma (en consonancia con diversos fallos judiciales) que la prohibición de indexar precios y tarifas rige desde el primero de abril de 1991. El nuevo texto del artículo 10 de la Ley de Convertibilidad quedó redactado de la siguiente manera: “Mantiénense derogadas, *con efecto a partir del 1° de abril de 1991*, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los

¹⁰³ La concesión a cargo de Aguas Argentina S.A. goza de una peculiar forma de dolarización de los ingresos, a partir del 1° de febrero de 2000, que la diferencia del resto de los servicios públicos privatizados. En efecto, en la generalidad de los casos (telecomunicaciones, energía eléctrica, gas natural, redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, Corredor Vial N° 18, etc.), la dolarización de las tarifas emerge como paso previo a la adopción de una figura elusoria de los alcances de la Ley de Convertibilidad. Como esta última nada dice respecto a la moneda para la que rige la prohibición de indexación, se asume que su ámbito de aplicación se circunscribe a aquellos precios y tarifas fijados en moneda local (de allí que bastaría con expresarlos en cualquier otro signo monetario –como el dólar– para quedar eximidos de los alcances de la ley). En el caso del servicio de agua potable y saneamiento, ni siquiera se ha recurrido a tal artimaña, por cuanto las tarifas continuaron expresadas en pesos, y habiendo ignorado por completo las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, fueron indexadas en función de la variación de índices de precios de los EE.UU..

bienes, obras o servicios” (cursivas propias). Ello parecería viabilizar, incluso, la revisión de todos aquellos ajustes tarifarios que, vía decretos y resoluciones de dudosa juridicidad (como, claramente, en el caso de la concesión a Aguas Argentinas S.A.), han conllevado rentas extraordinarias para las empresas privadas que se hicieron cargo de los servicios públicos.

Una segunda reflexión remite a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 25.561, donde queda planteada la renegociación de los contratos con tales empresas. Si bien uno de los rasgos distintivos de las privatizaciones argentinas (como, en especial, la del sistema de aguas y saneamiento) ha sido la recurrente –y por demás opaca– renegociación de los contratos (en general, vinculadas a ajustes tarifarios, atípicas revisiones tarifarias y/o de incorporación de nuevos cargos sobre usuarios y consumidores del servicio, condonación de incumplimientos en materia de inversión, nuevos privilegios, etc.), en este caso se incorpora, como hecho novedoso, la fijación de ciertos criterios básicos sobre los que deberán estructurarse tales renegociaciones, que en poco se asemejan a los que habían venido sustentando las anteriores “readecuaciones” de diversas cláusulas contractuales. En ese sentido, la Ley de Emergencia dispone que en las renegociaciones deberá considerarse “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”.

El contemplar los efectos de las tarifas sobre la competitividad y la distribución del ingreso¹⁰⁴, los más que insatisfactorios grados de cumplimiento en materia de calidad y compromisos de inversión, los exorbitantes (para nada “justos” ni “razonables”) márgenes de rentabilidad empresarial, la desprotección de los intereses de los usuarios y la falta de preocupación por la universalización de los servicios, así como por la seguridad –en realidad, en muchos casos, ha venido primando la inseguridad, en diversos campos– en la prestación de los servicios, emergen como fenómenos novedosos y más que legítimos en cuanto a la protección de la sociedad en su conjunto frente a la precedente y ostensible permisividad –y/o captura– oficial ante las empresas privatizadas¹⁰⁵. En otras palabras, dichos criterios básicos sobre los que se estructurarán las renegociaciones emergen como componentes esenciales, y de peso suficiente, para que el Poder Ejecutivo Nacional los incorpore a la mesa de negociación con las compañías privatizadas, en general y, muy especialmente, atento a las consideraciones que surgen del cuerpo central del presente documento, con Aguas Argentinas S.A..

¹⁰⁴ Sin duda, los más perniciosos efectos acumulados durante los noventa como resultado de las modalidades de las privatizaciones e, incluso, de las posteriores renegociaciones trascienden, en el caso del sistema de agua potable y saneamiento, la problemática de la distribución del ingreso para afectar la calidad de vida y la salud de la población (fundamentalmente, la de menores ingresos).

¹⁰⁵ Ver, Azpiazu, D.; “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en Revista Realidad Económica, N° 164, mayo-junio 1999.

Por otra parte, contraponiéndose a las recurrentes renegociaciones contractuales previas que, sistemáticamente, han tendido a preservar –cuando no, a acrecentar– los beneficios de privilegio de las prestatarias privadas de servicios públicos, la consideración de la rentabilidad de las mismas debería atender, pura y exclusivamente, a convertir la prestación de servicios públicos en una actividad económica más, con los consiguientes riesgos empresarios, sin que ello suponga –como sucediera durante los años noventa– la concesión de garantías – incluso, formalizadas bajo la usual recurrencia a la “necesidad” de mantener inalterada la ecuación económico-financiera de las empresas y/o la tasa de retorno del capital previstas originalmente–. Es más, la consideración de los márgenes de rentabilidad de las empresas privatizadas debería constituirse en un elemento decisivo al momento de concretarse las revisiones tarifarias periódicas que, en el atípico ejemplo privatizador local, sólo están contempladas en algunos pocos de los servicios públicos privatizados. Asimismo, por las propias características de muchos de esos servicios –monopólicos, baja elasticidad de la demanda, demandas insatisfechas, reservas legales de mercado–, la justicia y razonabilidad de las tarifas –y de los beneficios que las mismas conlleven– remitiría, seguramente, como lo demuestra la experiencia internacional, a tasas de rentabilidad inferiores a las predominantes en la mayor parte de los restantes sectores de la economía doméstica¹⁰⁶.

En realidad, de satisfacerse plenamente los criterios fijados en la Ley N° 25.561, los resultados de las renegociaciones a iniciarse¹⁰⁷ deberían constituirse en la antítesis de lo acaecido en las precedentes donde, sistemáticamente, se privilegió el mantener o, incluso, incrementar, los beneficios extraordinarios de las empresas privatizadas, frente a la inseguridad jurídica –y a los intereses reales– de los usuarios y consumidores de los servicios privatizados.

Una tercer reflexión, y tal vez la más trascendente en cuanto a las formas que adopte esta renegociación generalizada de los contratos con las empresas privatizadas, remite a la consideración de las relaciones de poder que terminarán por verse reflejadas en los resultados de dicho proceso. El histórico poder de *lobby* de las empresas involucradas –que se articula y complementa con el (no menos evidente) que ejercen algunos miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo–, la sistemática recurrencia –desde el mismo día de promulgación de la Ley– a las tradicionales operaciones de prensa –hasta amenazantes– y, fundamentalmente, la presión que han venido ejerciendo –casi a niveles inescrupulosos, según trascendidos periodísticos– las máximas autoridades nacionales de muchos de los países de origen de las

¹⁰⁶ En el período comprendido entre 1993 y 2000, la rentabilidad media de las empresas privatizadas ha sido, en promedio, casi siete veces superior a la de aquellas no vinculadas con tales procesos dentro del selecto grupo de las 200 empresas más grandes del país. Ver, al respecto, Azpiazu, D. y Schorr, M.; “Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea”, C.T.A., diciembre 2001.

¹⁰⁷ A la fecha de redacción del presente *Post Scriptum* (mediados de marzo de 2002), recién comenzaron a realizarse reuniones informales con algunas de las empresas privatizadas. Muy probablemente, la formalización del trabajo de la Comisión de Renegociación con el conjunto de las firmas se inicie en la segunda mitad del corriente.

empresas privatizadas plantean, tal vez, los mayores interrogantes en cuanto a las formas definitivas de resolución de las renegociaciones prontas a iniciarse.

III. La institucionalidad pública en la renegociación y la ofensiva de Aguas Argentinas S.A.

Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Emergencia, durante el mes de febrero de 2002 fueron sancionados los Decretos N° 293 (12 de febrero) y N° 370 (22 de febrero). En el primero de ellos, se encomienda al Ministerio de Economía la “misión de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos”, se reafirman los criterios básicos sobre los que deberá estructurarse el mismo y se crea la Comisión de Renegociación que asistirá a dicho Ministerio. Por su parte, el Decreto N° 370/02, establece la conformación que tendrá tal Comisión de Renegociación (donde se invita a participar al Defensor del Pueblo de la Nación, al tiempo que se incluye un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores). Asimismo, cabe hacer notar que la última de las normas citadas establece que “los acuerdos alcanzados o en su defecto las recomendaciones de rescisión de los contratos de concesión serán suscriptos por el Ministerio de Economía, ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional, luego de lo cual serán elevados a la Comisión Bicameral de Seguimiento” creada por la propia Ley N° 25.561.

De todas maneras, en el interregno que separa la sanción de la ley y la creación de esta Comisión (que, entre otras misiones, tiene la de renegociar el contrato referido a la provisión de servicios de agua potable y desagües cloacales), la empresa Aguas Argentinas S.A. inició una por demás agresiva política de presión sobre las autoridades nacionales tendiente, naturalmente, a preservar –sino acrecentar– sus privilegios y sus rentas extraordinarias. Antes de resaltar algunas de las “**exigencias**” (en tanto, en ningún caso se trata de propuestas en torno a posibles puntos de discusión y debate) que surgen de la Nota N° 35.050/02 que, con la firma de su presidente (Juan Carlos Cassagne) y del Director General Adjunto (Carlos H. Ben), Aguas Argentinas S.A. elevara al Subsecretario de Recursos Hídricos, con fecha 30 de enero de 2002, cabe remarcar un fenómeno, tal vez, el más trascendente de la misma: el tono imperativo y amenazante que subyace en todo su contenido.

Antes de hacer referencia a algunas de las principales “imposiciones” de Aguas Argentinas S.A. frente al inicio de la renegociación del contrato, cabe una muy breve digresión. El día 25 de febrero de 2002 –conocidos públicamente los Decretos precitados–, los máximos representantes de Aguas Argentinas S.A., Michel Trousseau y Juan Carlos Cassagne, acompañados por el embajador de Francia en la Argentina, Paul Dijoud, tuvieron una entrevista con el viceministro de Economía, Lic. Jorge Todesca, y con el Secretario Legal y Administrativo del Ministerio de Economía, Dr. Eduardo Ratti, con el objetivo de, sin duda, en

última instancia, ejercer su presión institucional y diplomática, ante el inminente inicio de la renegociación del contrato.

Más allá de esta última digresión –sumamente ilustrativa en cuanto a las modalidades de acción y presión institucional de la empresa–¹⁰⁸, cabe presentar los aspectos más sustantivos que emanan de la Nota elevada al Poder Ejecutivo por parte de Aguas Argentinas S.A.. Al respecto, y a simple título ilustrativo, vale resaltar algunas de las “**disposiciones**” (en tanto, como se señaló, no cabe referirse a “propuestas”) que se desprenden de la Nota de Aguas Argentinas S.A. (y del Plan de Emergencia que la acompaña) presentada el 30 de enero de 2002:

- “Se *suspenden* los objetivos de inversión previstos en el Acta-Acuerdo suscripta entre el Etoss y A.A.S.A. con fecha 9 de enero de 2001. Se *ejecutarán* las inversiones de emergencia que sean factibles y necesarias para la normal prestación de los servicios” (cursivas propias). En este plano cabe incorporar un breve comentario. Según estimaciones realizadas por el ETOSS, en el año 2001 los incumplimientos en materia de inversión por parte de Agua Argentinas S.A. superan el 40% de lo proyectado y acordado en el acta de referencia.
- “Se *suspenden...*” unilateralmente diversas Resoluciones del ETOSS que, en general, involucran compromisos de la empresa asociados a la obligación de refacturar –reducciones tarifarias– a determinados clientes atento a incumplimientos previos de Aguas Argentinas S.A.¹⁰⁹ (cursivas propias).
- “Se *suspende...*”, también unilateralmente, por lo menos hasta que concluya la renegociación, una amplia gama de cláusulas contractuales que hacen a la esencia del contrato de concesión y a los compromisos en materia de garantías por parte del concesionario¹¹⁰ (cursivas propias).

¹⁰⁸ Según trascendidos periodísticos (ediciones de los principales diarios del país, como Clarín y La Nación, del día 26/2/02), la empresa incorporó, también, como tema a tratar en la renegociación de referencia, la extensión del plazo de la concesión (originalmente, por 30 años).

¹⁰⁹ Como, por ejemplo, presión inferior a la mínima, suspensión de intimaciones de pago o corte de servicio a “los clientes a los cuales omitió aplicar la reducción tarifaria establecida en la Resolución 29/99”, etc..

¹¹⁰ Tal es el caso de, entre otros, la obligación de mantener un capital mínimo en efectivo de 120 millones de dólares, que no podrá disminuirse, durante la vigencia del contrato de concesión; la obligación de otorgar garantías suficientes a la Nación para asegurar el pago del respectivo servicio de la deuda, para cubrirse de riesgos de multas, indemnizaciones, obligaciones tributarias, seguros, etc.. Cabe destacar que esta garantía es ejecutable en el caso en que el concesionario sea culpable de la extinción del contrato de concesión, plausible de ser adoptada unilateralmente por el Poder Ejecutivo Nacional, frente a las siguientes situaciones: falta de constitución, de renovación o de reconstitución de la Garantía del Contrato o de los seguros establecidos por el mismo; la quiebra, liquidación sin quiebra o disolución de la sociedad, el concurso preventivo de acreedores y la afectación de las garantías de pago a favor de los mismos que haga imposible cumplir con el Contrato de Concesión.

- “Hasta que se culminen las tareas previstas en el artículo 9° *se deberá* acordar un mecanismo que contemple las alzas de precios o costos de la Concesión” (cursivas propias). Como bien se desprende del reseñado, precedentemente, artículo 4° de la Ley de Emergencia, quedó prohibida la actualización de precios por, entre otras, la “variación de costos”. Es obvio que, tal como acaeciera en anteriores renegociaciones, la empresa parece hacer caso omiso a la legislación vigente. Precisamente, en otros sectores privatizados (como en el de electricidad) el respectivo ente regulador (en este caso, el ENRE) congeló las tarifas hasta, por lo menos, en el caso de referencia, fines de marzo de 2002.
- “...el Banco Central de la República Argentina *entregará* a A.A.S.A. U\$S contra \$ con la tasa de cambio 1 U\$S 1\$ para asegurar en los plazos previstos el servicio de las deudas de corto y largo plazo que se pactaron con Bancos Nacionales e Internacionales, así como con Organismos de carácter Multilateral” (cursivas propias). Antes de resaltar las implicancias efectivas de esta nueva exigencia, cabe resaltar que de acuerdo al último balance de A.A.S.A. la deuda externa de la misma asciende a 672 millones de dólares.

Se trata, sin duda, en el plano estrictamente económico, de la “exigencia” de un privilegio que, cuando menos, cabría caracterizar como más que improcedente y hasta podría calificarse de insólito, en tanto se trataría de un seguro de cambio con efectos retroactivos. Al respecto, cabe resaltar que a la fecha de redacción del presente *Post Scriptum*, la relación peso/dólar se ha estabilizado ligeramente por encima de 2 a 1. Ello implicaría que el Estado (en realidad, la sociedad en su conjunto) debería asumir más de la mitad del endeudamiento externo de la empresa que, por otro lado, como se señaló en el cuerpo del documento, fue el instrumento privilegiado para financiar sus demoradas inversiones. A la vez, ello debe articularse con otras dos peculiaridades de la estrategia económico-financiera que ha venido desplegando la empresa en el país; por un lado, la de minimizar sistemáticamente el aporte de recursos propios y, por otro, la de aprovechar sus condiciones de acceso privilegiado (en términos de plazos y tasas de interés) a los mercados internacionales (a favor, naturalmente, de la propia *performance* empresarial, como lo reflejan sus extraordinarias tasas de rentabilidad e, incluso, de la propia vinculación empresarial con sus acreedores externos). Recuérdese también que, como se señalara precedentemente, el coeficiente pasivo total/patrimonio neto de la empresa asciende, a fines de 2001 a 2,49, cuando en la oferta original estaba previsto que tal indicador no resultaría superior a 0,80.

El falaz argumento que subyace (aunque no se lo explicita en la nota) en la posición de Aguas Argentinas S.A. es que se trató de endeudamiento externo destinado a financiar sus inversiones en el país. Nuevamente, cabe incorporar, por lo menos, tres digresiones. En primer lugar, ese mismo argumento podría ser esgrimido por absolutamente todas

las empresas locales (privatizadas o no privatizadas, grandes, medianas o pequeñas firmas industriales o agropecuarias, etc.), así como, incluso, por cualquier argentino que haya tomado algún crédito en el exterior. En segundo lugar, dadas las magnitudes de recursos que Aguas Argentinas S.A. ha remitido al exterior en concepto de distribución de dividendos, así como –probablemente– a través de las propias compras a firmas controladas o vinculadas (sin que existiera control alguno sobre los probables precios de transferencia implícitos), que ascienden a más de 550 millones de dólares¹¹¹, resulta aún más sorprendente que se intente exigir tal seguro de cambio, de carácter retroactivo. En tercer lugar, la decisión de endeudarse en el exterior (con los consiguientes riesgos –y, en su momento, beneficios, dadas las tasas de interés preferenciales a las que tuvieron acceso, más aún si se las compara con las domésticas–) es, eminentemente, una estrategia microeconómica que no tiene razón alguna para involucrar, con posterioridad, un subsidio estatal compensatorio –de casi 700 millones de pesos (o de alrededor de 350 millones de dólares a la actual paridad cambiaria)– de tal decisión empresarial.

Por otro lado, siempre circunscribiendo los comentarios al plano financiero, la empresa obvia hacer mención a un beneficio extraordinario que internalizó en el marco de las propias disposiciones de la Ley de Emergencia y de la devaluación de la moneda doméstica: la “licuación” de parte sustantiva de su endeudamiento con el sistema financiero local¹¹². En este último plano, cabe resaltar que Aguas Argentinas S.A. ocupaba una posición de privilegio en cuanto a su monto de endeudamiento local (según información del Banco Central de la República Argentina ascendía, a septiembre de 2001, a 117,4 millones de dólares). En ese marco y nuevamente, considerando una paridad 1 U\$S = 2 pesos, los pasivos que se le “licuaron” a A.A.S.A. (es decir, que se le transfirieron a la sociedad argentina) ascienden a alrededor de 60 millones de dólares.

- “La Secretaría de Industria y Comercio, el Banco Central de la República Argentina y todo organismo público que deba intervenir en la importación de: bauxita, hidróxido de aluminio, ácido sulfúrico, azufre, medidores; ...*deberá* dar prioridad a su trámite y aprobación para su más rápida adquisición al tipo de cambio 1 U\$S = 1 \$” (cursivas propias). Se trata, nuevamente, de una forma de seguro de cambio exclusivo para la empresa de forma tal que, para la misma, no sea de aplicación efectiva la devaluación de la moneda local. Al respecto, y más allá de lo señalado precedentemente respecto al

¹¹¹ Lentini, E.; “El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Area Metropolitana. Un análisis preliminar”, I.A.S.P., Seminario “Los servicios públicos en el nuevo escenario económico”, ETOSS, febrero 2002.

¹¹² Originalmente, la Ley N° 25.561 estableció la “pesificación” (paridad 1 U\$S = 1 peso) para aquellos deudores de hasta 100.000 dólares. Con posterioridad, y como producto de la presión ejercida por las grandes empresas endeudadas localmente en dólares (entre ellas, Aguas Argentinas S.A.), el Decreto N° 214/02, extendió tal “pesificación” a todo tipo de deuda, independiente de los montos involucrados.

alto componente de compras intracorporativas en la estructura de costos de la empresa, la misma –al igual que la mayor parte de las concesionarias de servicios públicos privatizados¹¹³ ha hecho caso omiso –frente a la complacencia de la regulación pública– al cumplimiento de las normas emanadas de la Leyes N° 5.340 (Compre Argentino) y N° 18.587 (Contrate Nacional), en cuanto al llamado a licitación pública y a la obligatoriedad de comparar las ofertas de empresas nacionales en competencia con sus similares del exterior.

Incluso, al margen de toda consideración sobre los incumplimientos empresarios en materia de la legislación del Compre Argentino y el Contrate Nacional, el proceso de apreciación del peso en un contexto de apertura de la economía que tuvo lugar en los años noventa, ha alentado la paulatina sustitución de insumos nacionales por sus similares importados. La empresa Aguas Argentinas S.A. no constituye una excepción al respecto, más aún cuando buena parte de sus proveedores del exterior son firmas vinculadas o controladas por el conglomerado controlante de la misma (Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez), con la consiguiente posibilidad de recurrir a precios de transferencia en tales transacciones y, por esa vía, implementar distintos tipos de mecanismos de elusión impositiva en el ámbito local.

En síntesis, esta nueva y descomedida “**exigencia**” empresaria carece del más mínimo respaldo argumental, tanto en el plano estrictamente económico como, en el jurídico, en su ya obstinada recurrencia a reclamar privilegios privativos para quién ha venido transgrediendo –como se desprende del cuerpo central del documento, y del presente *post scriptum*– una amplia gama de normas legales vigentes, en detrimento de los intereses y de las condiciones de vida de los usuarios y consumidores de los servicios de agua potable y saneamiento del Area Metropolitana de Buenos Aires.

IV. Breves consideraciones finales

Si bien suele ser práctica común en toda negociación el hecho de que las partes intervinientes adopten posiciones extremas en el inicio de las mismas, el contenido de la nota elevada al Poder Ejecutivo Nacional por parte de la empresa concesionaria y, fundamentalmente, el tono imperativo, autoritario y de “cuasi-chantaje” que denota, parece exceder holgadamente la simple caracterización de improcedente. Es más, hasta podría interpretarse que la intención de Aguas Argentinas S.A. de renegociar el contrato de concesión

¹¹³ Al respecto, se conocen varios fallos judiciales contra diversos concesionarios de servicios privatizados (como Metrovias S.A. –subterráneos y un ramal ferroviario de pasajeros–; Autopistas del Sol S.A. y Autopistas del Oeste S.A. –ambas, concesionarias viales–, y Tren de la Costa S.A.), así como diversas denuncias judiciales contra la propia Aguas Argentinas S.A..

y/o algunas de sus cláusulas esenciales –aquellas que le han permitido internalizar beneficios extraordinarios en un marco de sistemáticos incumplimientos de sus compromisos– es, cuando menos, por demás escasa (al margen de toda consideración sobre el estado de **emergencia** de la economía nacional por parte de la empresa, a cuya configuración ha venido contribuyendo durante los casi nueve años de gestión).

Bibliografía

- Azpiazu, D.; “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en Revista Realidad Económica, Nº 164, mayo-junio 1999.
- Azpiazu, D. y Schorr, M.; “Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea”, C.T.A., diciembre 2001.
- Lentini, E.; “El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Area Metropolitana. Un análisis preliminar”, I.A.S.P., Seminario “Los servicios públicos en el nuevo escenario económico”, ETOSS, febrero 2002.