

CUARTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Sociedad, Gobierno y Administración
“Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad”

Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007

Agua potable y saneamiento: las disyuntivas del rol estatal

Mariela Verónica Rocca
Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA)
maveroc@gmail.com

Resumen

A diferencia de otros sectores, en la privatización del servicio de agua potable y saneamiento en la Argentina no se promovió la competencia, sino que se mantuvo su condición de monopolio natural a cargo de una única empresa: Aguas Argentinas S.A. (AASA). Los crecientes incumplimientos en relación a las inversiones comprometidas constituyeron uno de los rasgos distintivos de esta concesión. Asimismo, las constantes modificaciones normativas desnaturalizaron las cláusulas contractuales originales permitiendo sucesivos aumentos tarifarios que favorecieron el incremento de los ingresos y la rentabilidad de la concesionaria.

Dispuesta la devaluación del peso (enero de 2002) y en el marco de la renegociación de los contratos de los servicios públicos privatizados, se iniciaron las negociaciones con AASA. La posibilidad de replantear la relación con la empresa y superar las deficiencias operativas y regulatorias heredadas, no se concretó. Este proceso no sólo fue afectado por las prácticas de *lobby* de los diversos sectores involucrados -la empresa, el gobierno francés y los organismos internacionales de crédito- sino que se subsumió a la negociación de la deuda argentina. Cuatro años después, dada la crítica situación empresaria y el impedimento de resolver las divergencias entre AASA y el Estado, las negociaciones culminaron en la rescisión contractual y la reestatización del servicio.

En este trabajo se analizan las capacidades estatales en materia regulatoria en: 1) el proceso de privatización, 2) la renegociación con AASA y 3) la conformación y actuación de la nueva empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA). La pregunta que se formula es acerca de las perspectivas que se plantean frente a los sucesivos avatares del rol estatal.

Introducción

En este trabajo se estudia el devenir de la regulación estatal en torno al servicio de agua y saneamiento del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, desde su privatización hasta su reciente reestatización. En primer lugar, se expone la concesión del servicio a Aguas Argentinas S.A. (AASA) y la regulación establecida a partir de la creación del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios. Seguidamente, se presenta el desempeño de esta prestataria durante la vigencia del régimen de convertibilidad, a fin de considerar las condiciones de operación del servicio. Posteriormente, tras la ruptura de la paridad cambiaria (enero de 2002), se analiza el desarrollo de la renegociación con AASA y su culminación en la rescisión del contrato. Finalmente, la etapa de reestatización es examinada a partir de la creación y actuación de la nueva empresa estatal -Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA)- y el marco regulatorio dispuesto.

Privatización del agua: Aguas Argentinas S.A.

Hasta mediados de los ochenta, Obras Sanitarias de la Nación (OSN) estuvo a cargo de los servicios de agua potable y cloacas en la mayor parte del territorio nacional, garantizando la cobertura en aquellas regiones menos desarrolladas. Sin embargo, a partir de esa década, y como consecuencia de las constantes crisis de financiamiento del Tesoro Nacional, se dispuso su división en 161 sistemas de agua potable y cloacas que se transfirieron a las provincias, quedando sólo a cargo de OSN la prestación en la Ciudad de Buenos Aires y en trece partidos del conurbano bonaerense (Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López.).

A raíz de los crecientes problemas fiscales y la falta de fuentes de financiamiento -tanto internas como externas- las instancias subnacionales no estuvieron en condiciones de afrontar las inversiones necesarias para mantener y mejorar la calidad de la prestación acorde a los importantes incrementos de la demanda. La dicotomía “expansión *versus* mantenimiento” que caracterizó la operatoria del sector en toda su historia se agravó a partir de la desinversión que sufrió en este período. Una vez operada la descentralización se generó un vacío de competencias (normas y legislación) en el orden nacional que no fue satisfactoriamente cubierto en el ámbito provincial. Tal como lo señalan FIEL (1999) y Azpiazu y Forcinito (2004), en la etapa preprivatizadora, la empresa estatal registraba importantes deficiencias y un bajo grado de inversión -un 79% de las cañerías instaladas estaban amortizadas-. Sólo un 70% de la población metropolitana tenía acceso al servicio de agua potable mientras que un 58% disponía de desagües cloacales. En materia de tratamiento de efluentes se presentaba una importante deficiencia tecnológica y la calidad del agua entregada se había deteriorado.

Dadas estas condiciones de operación y en el marco de la política privatizadora encarada por el gobierno de Menem, se dispusieron entre 1991 y el momento de la transferencia, una serie de aumentos tarifarios que tenían por objeto hacer más atractiva la oferta para

* Licenciada en Ciencia en Política de Política (UBA). Becaria del Conicet e Integrante del Grupo Sector Público y Reforma del Estado del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

los futuros concesionarios. “[...] En febrero de 1991 [el gobierno] otorgó un aumento del 25% para compensar la alta inflación de los dos primeros meses de aquel año. En abril de 1991 (momento en que se fijó el tipo de cambio y comenzó un proceso acelerado de baja de la tasa de inflación) hubo un aumento adicional del 29%. En abril de 1992 se incluyó el IVA (inicialmente del 18%, que pasó al 21% en abril de 1995), que por la legislación impositiva argentina no corresponde aplicar a los servicios de agua y saneamiento si la proveedora es estatal o cooperativa, pero sí sobre sociedades anónimas. Se otorgó un aumento adicional de tarifa del 8% antes de la privatización” (Ferro, 2000: 10). A fin de evitar posibles resistencias -sobre todo por parte de los sectores sindicales- se conformó en 1991 el Comité de Privatización de OSN que buscó involucrar en la toma de decisiones a la mayor cantidad de sectores relacionados con la compañía.

A partir del 1º de mayo de 1993 y por 30 años, se adjudicó la concesión integral del servicio a Aguas Argentinas S.A. (AASA). Mediante una licitación pública nacional e internacional se le otorgó la concesión pues en su oferta garantizaba las cuestiones técnicas exigidas y propuso la mayor rebaja en la tarifa vigente (un descuento del 26,9% en las tarifas, resultando el coeficiente de ajuste K en 0,731). Se mantuvo la integración vertical y horizontal de la empresa estatal por lo que el servicio se privatizó bajo un régimen monopólico sin segmentarse la producción de la distribución de agua potable, ni separarse la generación y la distribución del agua del servicio de desagüe cloacal. La nueva prestataria, cuyo socio mayoritario era Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%)¹, debía cumplir las metas y los niveles de servicio estipulados en el contrato de concesión. En el “Plan de Mejoras y Expansión del Servicio” -compuesto por seis planes quinquenales correlativos- dichas obligaciones se relacionaban con: 1) la mejora de la calidad y el mantenimiento de los servicios existentes, 2) la expansión de las prestaciones, 3) el tratamiento de los efluentes cloacales, 4) la presión en la red y 5) la calidad de atención a los usuarios, entre otras.

La regulación del servicio de agua y saneamiento

Aun cuando se siguió la secuencia regulatoria lógica –establecimiento del marco regulatorio, luego la creación del ente regulador y finalmente la privatización-, los controles dispuestos presentaron limitaciones. El marco legal de la concesión del servicio no constituyó un texto ordenado sino que se trató de un conjunto de decretos y reglamentaciones dispuestos por el Poder Ejecutivo (PE). Según Azpiazu y Forcinito (2004), muchas de estas normas resultaron de dudosa legalidad, pues fueron sancionadas bajo condiciones de ostensible discrecionalidad, nula transparencia, y sin la participación de los usuarios. La creación por decreto del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) le restó legitimidad e independencia ya que sus facultades no fueron concedidas por el Parlamento sino por el PE. Su condición de entidad autárquica fue afectada por el modo de designación de sus autoridades. Se estableció que los cargos directivos se designaran a propuesta de las jurisdicciones involucradas (el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires), por lo que se exponía a la influencia de las fuerzas políticas dominantes en cada una de ellas. Estos directores se mantendrían en sus cargos durante seis años con posibilidad de una reelección y sin restricción legal alguna respecto de un empleo anterior o posterior vinculado a AASA. Este último aspecto “puede incentivar una actitud conciente o

¹ Participaban también la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (12,6%, España), Meller S.A. (10,8%, Argentina), el Banco Galicia y Buenos Aires (8,1%, Argentina), la Compagnie Generale des Eaux S.A. (7,9%, Francia), la Anglian Water Plc (4,5%, Reino Unido) y un 10% en manos de los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada.

inconciente pro-empresa por parte del regulador” (Artana, Navajas, Urbiztondo, 1997:12). Por otra parte, que la fuente de financiamiento se estableciera a partir de una tasa fija sobre la tarifa no propiciaba mayores incentivos para reducirla. Asimismo al no establecerse la discusión pública de su presupuesto se le quitó visibilidad a sus decisiones. El riesgo de captura se elevó aún más pues debía regular a una única empresa sin competencia potencial.

A pesar de que en el contrato de concesión se había prohibido efectuar aumentos tarifarios durante los primeros diez años de prestación -se autorizaba solamente la rebaja de las tarifas-, tras menos de un año de efectuada la privatización, el ETOSS (Resolución N° 81/94) autorizó un incremento tarifario por un adelanto de las metas de expansión. Esta modificación contractual evidenció el carácter oportunista de la oferta presentada en la licitación. En el segundo año de concesión y ya efectuado este aumento, se constató un incumplimiento generalizado inclusive de aquellas obras que habían sido utilizadas como justificación para solicitarlo.

Para febrero de 1997, el PE dispuso una nueva revisión contractual (Decreto N° 149/97). Con escasa especificidad respecto de la problemática que la fundamentaba y sin la participación del ETOSS como parte en esta renegociación -había sido excluido por decreto-, fue aprobada un acta acuerdo (Decreto N° 1167/97) que estableció una suerte de nuevo contrato, sin haberse convocado a una nueva licitación. Entre otras modificaciones sustantivas, vale destacar: la incorporación de un seguro de cambio que eliminó el riesgo devaluatorio sobre la operatoria empresaria; el reemplazo del cargo de infraestructura por el SUMA, SU: Servicio Universal², MA: Medio Ambiente (pago fijo indexable y reajutable, mediante el cual se incorporó el aspecto ambiental, cuestión que no estaba en el contrato original) y el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio) a ser abonado por los nuevos usuarios; la modificación del umbral (de 7% al 0,5%) para efectuar el ajuste por aumento de costos; la incorporación de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año, la extensión del plazo de cobertura del primer plan quinquenal y la postergación o cancelación de inversiones comprometidas junto a la condonación de multas por incumplimientos. Por otra parte, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) dependiente del PE fue adquiriendo mayor injerencia hasta que a partir de 1998 y hasta 1999, desplazó al ETOSS de su función reguladora. Mediante el Decreto N° 146/98 no sólo se la designó como autoridad de aplicación del contrato de concesión (con responsabilidad sobre la política tarifaria y la determinación de los planes de obras), sino que a su vez, quedó a cargo del nombramiento de los representantes de la jurisdicción nacional en el Directorio del ETOSS.

En julio de 1999, mediante resoluciones de la SRNyDS (aprobadas por el Decreto N° 1369/99), se introdujeron nuevos cambios relativos a la regulación tarifaria. Se estableció un mecanismo que combinó un sistema de “precio tope invertido” -pues se le aseguraba a AASA el aumento de las tarifas en términos reales pero no la disminución de las mismas a los usuarios- y elementos del mecanismo de *cost plus*. Respecto de éste, se contempló el traslado de los aumentos en los costos o las compensaciones por insuficiencias en los ingresos, pero se omitió la fijación de un límite a la tasa de ganancia. En lo que respecta al régimen sancionatorio, se introdujeron modificaciones que no sólo disminuyeron -en términos generales- los valores de las multas sino que también debilitaron la capacidad de control del ETOSS, ya que los beneficios de no cumplir podían resultar mayores que la penalidad a pagar (ETOSS, 2003: 22). El único elemento distintivo a considerar es el

² Según el Informe del ETOSS (2003), la creación de este cargo implicó “una disminución del riesgo comercial, al prorratear un cargo en todos los usuarios, lo que implica un menor riesgo de incobrabilidad. El SU es un subsidio de los usuarios existentes a favor de los nuevos usuarios”.

establecimiento -desde 1999- de una Comisión de Usuarios (financiada por el Ente) encargada de la defensa de los usuarios y cuya consulta para el Directorio era de carácter “no vinculante”. Azpiazu y Forcinito (2004) señalan que este modelo de participación generaba segmentación entre las asociaciones que integraban la comisión y las que no lo hacían y que el tipo de financiamiento ponía en riesgo su independencia. Sin embargo, puntualizan que dicha comisión ha presentado documentos críticos respecto del modelo de concesión y de las actuaciones del propio ETOSS, la empresa, el PE.

Posteriormente, en enero de 2001, AASA y el ETOSS firmaron un acta acuerdo que aprobó el segundo plan quinquenal y un aumento del 10,5% en la tarifa promedio. Se estableció el compromiso de cumplir el plan de inversiones retrasado y de adelantar algunas de las inversiones previstas. A tal efecto se dispuso que los incrementos tarifarios dispuestos para los años 2001 al 2003 fueran depositados en un fideicomiso a cargo de AASA y cuyo control de ejecución recaería en el ETOSS. Este fideicomiso fue formalizado recién en agosto de 2003. AASA se vio favorecida pues a la vez que se le convalidaron los incumplimientos contractuales, las nuevas inversiones serían financiadas mediante el aumento tarifario dispuesto.

Relación Estado - Aguas Argentinas S.A. durante la convertibilidad

Durante la vigencia de la convertibilidad, la regulación estatal favoreció los intereses empresarios por sobre los sociales. Si bien existieron causas suficientes para rescindirle el contrato a AASA, las medidas adoptadas durante las dos presidencias de Menem y el gobierno de De la Rúa, mejoraron las condiciones de negocios para la prestataria. Producto de las diversas renegociaciones se registró una suba del 88% para el total del período. En el Cuadro N° 1 se consigna esta evolución ascendente de la tarifa media residencial mostrando que la factura promedio de \$14,56³ en mayo de 1993, llegó a \$27,40 en enero de 2002 (ETOSS, 2003).

Cuadro N° 1
Evolución de la factura media residencial de Aguas Argentinas S.A.
Mayo 1993- enero 2002 (en pesos y número índice)

Conceptos	Fecha	Factura media	Factura Media (índice mayo '93=100)	IPC
Obras Sanitarias de la Nación	May-93	\$19,40	133	100
Oferta Aguas Argentinas S.A.	May-93	\$ 14,56	100	100
1º Revisión tarifaria	Jun-94	\$ 16,53	114	104
Incorporación del SU	Nov-97	\$ 20,55	141	108
2º Revisión tarifaria	May-98	\$ 21,65	149	109
Incorporación del MA	Ene-99	\$ 23,73	163	110
Aumento año 2001, revisión quinquenal y anual	Ene-01	\$ 26,25	180	107
Aumento año 2002, revisión quinquenal y anual	Ene-02	\$ 27,40	188	107

Fuente: www.etoss.org.ar

Respecto del cumplimiento de metas y objetivos de inversión previstos contractualmente, se aprecia en el Cuadro N° 2, que el grado de ejecución en el primer quinquenio (1993-98), fue sólo del 58%. En el segundo (1999-2003), las inversiones realizadas en los años

³ Para AASA el aumento de la tarifa fue del 52,14% ya que considera el valor de la oferta en: \$18,01 (al valor por servicios básicos agrega \$ 3,45 por otros cargos).

1999 y 2000 se correspondieron en su totalidad con las previstas pues se retrasó dos años la revisión de las metas y fueron aprobadas ex-post. En el 2001 el grado de ejecución fue del 62%, mientras que en el 2002 caería al 19%. La empresa ejecutó para el período 2001-2002, el 37% de las inversiones comprometidas. Desde 1993 a 2002, la expansión de la cobertura del servicio de agua potable, sólo cubrió un 79% de los habitantes frente al 88% estipulado en el contrato. En el servicio de cloacas sólo alcanzó el 63% frente al 74% previsto. El tratamiento de efluentes cloacales presentó su mayor incumplimiento en el tratamiento primario de aguas servidas: del 74% comprometido sólo alcanzó el 7%. Las inversiones en rehabilitación y renovación no fueron eficaces para mejorar los niveles de pérdida. Este problema repercutió en casi el 70% de la red con una baja en la presión del agua provista (ETOSS, 2003).

Cuadro N° 2
Inversiones previstas y ejecutadas por Aguas Argentinas S.A.
Primer y segundo quinquenio (en millones de pesos)

Rubro de inversión	Primer Quinquenio					Total
	1º 1993	2º 1994	3º 1995	4º 1996	5º 1997/8	
Inversiones previstas	101,5	238	340,7	405,9	363,3	1.449,40
Inversiones ejecutadas	89,2	178,3	157,6	202,7	212,7	837,5
Inversiones no ejecutadas	-12,3	-59,6	-186,2	-203,2	-150,6	-611,9
Porcentaje de cumplimiento	88%	75%	45%	50%	59%	58%
Rubro de inversión	Segundo Quinquenio					Total
	6º 1999	7º 2000	8º 2001	9º 2002	10º 2003	
Inversiones previstas	177,4	179,7	170,5	225,3	s/d	
Inversiones ejecutadas	177,4	179,7	105,1	43,2	s/d	
Inversiones no ejecutadas			-65,3	-182,1	s/d	
Porcentaje de cumplimiento	100%*	100%*	62%	19%	s/d	

Fuente: Informe ETOSS (2003)

* Las inversiones previstas para los años 1999 y 2000 se corresponden con las ejecutadas debido al atraso en la aprobación del Plan de Mejora y Expansión del Servicio.

Tal como se presenta en el Cuadro N° 3, entre 1994 y 2001 la rentabilidad de AASA fue muy elevada. A diferencia de los Estados Unidos donde la tasa ronda entre el 6,5% y el 12,5% y en Gran Bretaña entre 6% y 7%, registró en promedio una tasa de beneficio sobre el patrimonio neto del 20%. Sin embargo, su estrategia consistió en financiar sus inversiones mediante el endeudamiento externo. El Cuadro N° 4 muestra como la firma se endeudó a un nivel mayor del previsto en la oferta. A partir de 2002, esta situación crítica de endeudamiento la expuso a una debilidad extrema. "Su deuda externa ascendía a alrededor de 650 millones de dólares (casi veinte veces su patrimonio neto), con compromisos de pagos en dólares por 215 millones en 2002 y por 109 millones en 2003; cuando sus ingresos totales posteriores a la devaluación [enero 2002] se ubicaban en cerca de 220 millones de dólares" (Azpiazu et. al, 2005: 53).

Cuadro N° 3
Evolución de los márgenes de
rentabilidad sobre ventas y patrimonio
neto de Aguas Argentinas S.A.,
1994-2002
(en porcentajes)

Año	Utilidades /Ventas	Utilidades/ Patrimonio Neto
1994	9%	20%
1995	15%	29%
1996	15%	25%
1997	14%	21%
1998	8%	13%
1999	12%	19%
2000	17%	21%
2001	15%	17%
2002	-113%	-602%

Fuente: Memorias y Balances de AASA (1993-2002)
<http://mepriv.mecon.gov.ar/>.

Cuadro N°4
Evolución del índice de endeudamiento de Aguas
Argentinas S.A., 1994-2002
(en índices)

Año	Índice de endeudamiento	Índice de endeudamiento OFERTA
1994	1,9	1,8
1995	2,2	1,4
1996	2,4	1,6
1997	2,6	1,8
1998	2,7	1,7
1999	2,7	1,6
2000	2,5	1,5
2001	2,1	1,5
2002	19,2	1,4

Fuente: Azpiazu y Forcinito (2004), Memorias y Balances de AASA (1993-2002) y Contrato de Concesión <http://mepriv.mecon.gov.ar/>

En la relación con los usuarios, la empresa se mostró eficaz en la resolución de aquellos reclamos que no afectaron su rentabilidad, no siendo así, en los casos en los que ésta se vio afectada. Asimismo, de un total de \$ 40.603.114 en concepto de multas aplicadas por el ETOSS, sólo efectuó, al 14/07/2003, el pago del 42% de las mismas (ETOSS, 2003).

En síntesis, los crecientes incumplimientos en relación a las metas de expansión del servicio e inversiones comprometidas constituyeron uno de los rasgos distintivos de la concesión. Las constantes modificaciones normativas desnaturalizaron las cláusulas contractuales originales, permitiendo sucesivos aumentos tarifarios que superaron los precios locales. Justificada en la necesidad de financiar inversiones –que finalmente no se concretaban-, la evolución creciente de las tarifas favoreció el incremento de los ingresos y la rentabilidad de la concesionaria. En detrimento de los intereses de los usuarios AASA

resultó ampliamente favorecida por las acciones y omisiones estatales en materia regulatoria.

Renegociación con Aguas Argentinas S.A. en la post convertibilidad

Con la promulgación de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (enero 2002), el gobierno de Duhalde instrumentó la devaluación del peso, poniendo fin a la convertibilidad. Se dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste de los contratos de la Administración Pública. El PE fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Al respecto, se determinó un congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de los mismos. La ley generó las condiciones para replantear la relación del Estado con las empresas privatizadas y superar las deficiencias operativas y regulatorias heredadas. Sin embargo, esta posibilidad fue afectada por el *lobby* de diversos sectores –las empresas privatizadas, los gobiernos de origen de los consorcios y los organismos internacionales de crédito- que propugnaban por mantener sus intereses y las favorables condiciones de operación del período anterior.

Si bien AASA era considerada una empresa en “situación de alta complejidad” por el alto grado de incumplimientos probados, la rescisión contractual no fue la primera opción a implementar. Desde el inicio, se buscó establecer un nuevo acuerdo manteniendo la prestación en manos privadas. Durante las presidencias de Duhalde y Kirchner, la renegociación presentó, en algunos momentos, una subsunción manifiesta a la negociación de la deuda argentina. Dada la necesidad de lograr una solución favorable respecto de la situación de *default*, se retomó la lógica del proceso privatizador. Se buscó garantizar a la empresa la maximización de sus ganancias y condiciones de privilegio. Los beneficios empresarios debían ser asegurados a los efectos de contribuir indirectamente con el objetivo de subsanar la economía. El servicio de agua y saneamiento sería “intercambiado” por apoyo político. Por esta razón, con la firma de un Acta Acuerdo en mayo de 2004, los incumplimientos quedaron en un segundo plano, se priorizó obtener el apoyo de Francia en el directorio del Fondo Monetario Internacional (FMI). En este acuerdo, las partes se comprometieron a renegociar un contrato de concesión definitivo, a realizar nuevas inversiones y a mantener las tarifas hasta que finalizara su vigencia (diciembre 2004). AASA también consiguió la suspensión del pago de multas y pudo continuar el juicio ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), en el que le reclamaba al Estado argentino una indemnización por los perjuicios que indicaba le habían ocasionado la devaluación del peso y el congelamiento de las tarifas.

Vencida el Acta Acuerdo, el proceso renegociador entró en una etapa de parálisis. El alto nivel de rentabilidad pretendido por la empresa (solicitó un ajuste tarifario del 20%), su deuda de 650 millones de dólares, el mantenimiento de la demanda ante el CIADI y la negativa a constituir una empresa mixta con el Estado, constituyeron divergencias que no pudieron superarse. La renegociación culminó en marzo de 2006 cuando el gobierno puso a fin a la concesión y mediante el Decreto N° 303/06 le rescindió el contrato a AASA. Los principales argumentos gubernamentales se refirieron a los incumplimientos de los planes de expansión de obras y a los altos porcentajes de nitratos en el agua que afectaban la salud de la población. “El Estado argentino debe proteger de manera prioritaria a los habitantes más indefensos frente al abuso de poder ejercido con descaro y tozudez por la empresa Aguas Argentinas. Esto último tiene relación directa con que el acceso al agua

potable es considerado un Derecho Humano con marcada incidencia sobre la realización de una efectiva justicia social, requiriendo por ello que el Estado efectúe acciones positivas tendientes a garantizar ese derecho a los sectores con mínima o nula capacidad contributiva, en concordancia con los términos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible del año 2002” (Conferencia del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios).

Reestatización del servicio: Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

La política del gobierno de Kirchner respecto de la renegociación de los servicios públicos privatizados, estuvo menos limitada a partir de la cancelación de la deuda con el FMI (enero 2006). Al reducirse la capacidad de injerencia del organismo, las decisiones del gobierno adquirieron mayor autonomía aunque no constituyeron una estrategia uniforme. El retorno de algunos servicios a manos estatales, debe ser entendido como la resolución de problemas puntuales y no como una tendencia general hacia la reestatización. En la medida en que los consorcios privados pudieron mantener condiciones apropiadas de prestación, no existió esta injerencia estatal directa. Pero cuando las falencias se hicieron insalvables, la presencia estatal cobró relevancia. Se recurrió a la reestatización como un recurso de última instancia pues se buscaba que los consorcios privados continuasen a cargo de la prestación aunque vinculados al Estado a través de las inversiones en infraestructura.

El caso de AASA constituyó un ejemplo de esa política ya que frente a la imposibilidad de arribar a un acuerdo consensuado, el Estado decidió asumir el servicio. Por una parte, el nivel de endeudamiento de la empresa resultó poco atractivo para nuevos inversores privados. Por otra, para AASA, las nuevas condiciones propuestas (financiamiento, diseño y ejecución de obras en manos estatales y congelamiento tarifario) no le resultaban favorables y era más propensa a retirarse⁴. A través del Decreto N° 304/06 y su ratificación mediante la Ley N° 26.100 (mayo de 2006), se formalizó la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), una sociedad anónima con dominio estatal sujeta al derecho privado. Se dispuso que el 90% de acciones quedara en manos del Estado (capital intransferible)⁵ y el 10% restante permaneciera en poder de los trabajadores. AySA mantuvo el esquema empresario de su antecesora pues no se dispuso ningún tipo de subdivisión de la compañía. El mantenimiento de este tipo de organización empresaria preservó una estructura sindical unificada. Conservó los activos de la concesión anterior e incorporó automáticamente a su planta a los trabajadores de AASA. Tanto su desenvolvimiento como la aprobación de su plan de acción y presupuesto quedaron bajo la supervisión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Los cuestionamientos hacia el régimen jurídico de la nueva empresa se dieron en torno a la falta de transparencia y a la reducción de los controles que propicia dicha figura. AySA no está obligada a llamar a licitación pública para contratar y realizar sus compras. Los controles internos y externos que se aplican son únicamente los que ejercen la Sindicatura General de la Nación (Sigen), dependiente del PEN y la Auditoría General de la Nación (AGN) que responde al Congreso Nacional. La designación como presidente del Directorio de Carlos Ben –ex director adjunto de AASA-, fue observada por los

⁴ Suez, empresa mayoritaria dentro de AASA, venía desarrollando una reestructuración empresaria a nivel internacional: 1) repliegue en América Latina, 2) apertura de nuevos mercados (China, Argelia, etc) y 3) diversificación hacia los sectores gasífero y eléctrico.

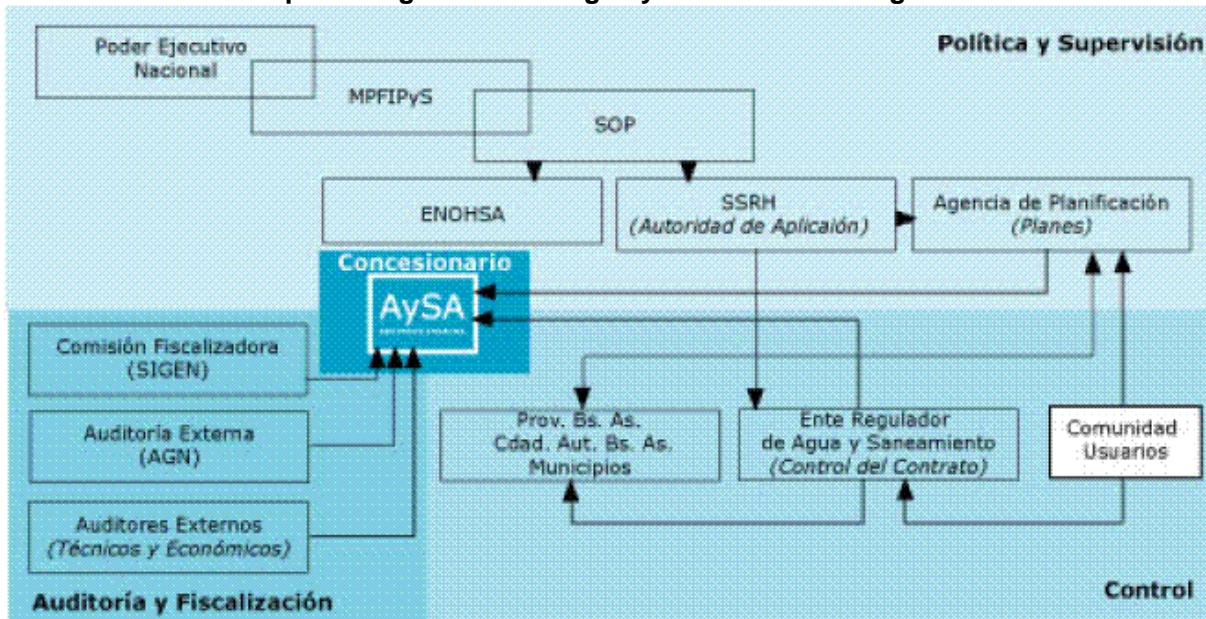
⁵En principio, se había dispuesto que podían ser transferidas sin control alguno pero un decreto complementario lo dejó sin efecto. Fue una concesión del PEN para recibir el apoyo de sus legisladores.

legisladores opositores. No sólo se necesitaría modificar la ley para designar a otra persona sino que se estaba avalando su nombramiento sin concurso público.

Nuevo marco regulatorio del servicio de agua

Mediante la Ley N° 26.221 (febrero de 2007) que estableció el nuevo marco regulatorio, se ratificó la responsabilidad estatal en el suministro, mantenimiento y expansión del servicio. Aun cuando este marco fue establecido por una ley y no por un decreto, su presentación y tratamiento legislativo deben ser observados. El PE buscó con urgencia su aprobación (no existieron instancias de consulta ni de participación de los usuarios) y fue escaso el debate parlamentario⁶. El marco regulatorio reconoce el “carácter de derecho humano de acceso al agua” pero no presenta una definición clara respecto del acceso universal. Establece que el régimen tarifario debe cumplir con la universalización del servicio (Art.74) pero cuando refiere a la tarifa social, señala la necesidad de identificar los casos prioritarios (Art.76). Así definida, pareciera que no se considerará a la totalidad de quienes la necesiten. Por otra parte, los requisitos de calidad del agua disminuyeron. La exigencia de mantener un nivel mínimo obligatorio de presión, se suplantó por la idea de que AySA debe procurar alcanzar ese nivel.

Cuadro N°5
Nuevo esquema regulatorio de Agua y Saneamientos Argentinos S.A.



Fuente: Plan de Saneamiento de AySA (2006-2020). Acceso universal a los servicios para millones de argentinos. p.6

Tal como se detalla en el Cuadro N° 5 el nuevo esquema regulatorio se compone:

Política y Supervisión

-El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MPFIPyS): dictado de normas complementarias, aprobación del plan de negocio y supervisión del desenvolvimiento de la empresa.

⁶En diciembre de 2006, a sólo dos semanas de su ingreso, el proyecto ya había sido aprobado en el Senado. Los diputados de la oposición lograron frenar su aprobación no dando quórum para sesionar. A inicios de 2007, el proyecto fue finalmente aprobado tras 45 minutos de debate.

-La Secretaría de Obras Públicas (SOP): autoridad funcional entre el concedente y el concesionario.

-La Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SSRH): la autoridad de aplicación. Impartirá políticas, ejercerá el poder de policía y control en materia de prestación de servicio, e intervendrá en todos los aspectos de planificación y coincidencia económica.

Control

-Agencia de Planificación (APLA): control de la elaboración de los planes y proyectos, el desarrollo de las obras, elaboración de estudios de impacto ambiental y el establecimiento de las metas de calidad.

-Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS): fiscalización de la calidad del servicio, verificación del cumplimiento del contrato de concesión y protección de los intereses de los usuarios. Funcionamiento de una Sindicatura de Usuarios.

Auditoría y Fiscalización

-Comisión Fiscalizadora: integrada por el Estado Nacional (dos representantes de la Sindicatura General de la Nación (Sigen) y uno del Programa de Participación Accionaria –trabajadores-).

Auditoría externa: Auditoría General de la Nación (AGN) y auditores externos, técnicos y económicos. (Plan de Saneamiento de AySA, 2006: 6)

La ostensible injerencia asignada al Ministerio de Planificación Federal y sus respectivas dependencias, a partir de la centralización de competencias en materia regulatoria, pone en cuestión la independencia de los organismos de control propuestos. El carácter autárquico dispuesto para el ERAS y la APLA encuentra importantes limitaciones. El ERAS posee menos funciones que el ETOSS. Dentro de sus competencias no figuran el establecimiento de las tarifas ni la fijación y modificación de las metas de expansión del servicio. Tampoco tendrá facultad para sancionar a AySA. Estas funciones son asumidas por la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal⁷. Por otra parte, el modo de elección de las autoridades en el ERAS y la APLA, carece de la transparencia requerida para estos casos. No habiendo concursos público, el PE designa a los integrantes de los respectivos Directorios. Esta situación genera compromisos políticos que pueden interferir en el desarrollo de la gestión. En relación a la participación de los usuarios no se propició un esquema más amplio del que hubiera con anterioridad. La Sindicatura de Usuarios, presenta una conformación y funciones semejantes a la Comisión de Usuarios del ETOSS. Asimismo, parece presentarse un retroceso respecto del mecanismo de audiencias públicas. Al carecer el Ente de facultades para establecer el esquema tarifario y/o las metas de expansión, no quedan definidas las instancias en que las audiencias deberían desarrollarse.

Características principales de Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

El poco tiempo transcurrido permite presentar sólo algunos aspectos del funcionamiento actual de AySA:

1) Controles y regulación

- AySA funciona sin contrato de concesión.
- Aunque legalmente disuelto, el ETOSS quedó a cargo de las funciones regulatorias. Ni el ERAS y la APLA han sido constituidos aún.

⁷ Las metas de expansión son fijadas por la Agencia de Planificación, cuya presidencia es detentada por el Subsecretario de Recursos Hídricos.

2) Prestación del servicio

- No se dispusieron aumentos tarifarios.
- Resolución del problema de la contaminación con nitratos.
- Gestión comercial eficiente.
- Morosidad por debajo del 5%.

Tal como se refleja en el Cuadro N° 6 la evolución de las utilidades netas de AASA desde el 2002 al 2005 muestra que si bien en el año 2002, fue cuando se produjeron las mayores pérdidas (\$ -452.764), el patrimonio neto no resultó negativo como si sucedió en el 2005 (\$ -82.385). En este año, la situación de la prestataria privada mostró una profundización de las condiciones planteadas a partir de la devaluación, pues el descenso en el activo fue acompañado por un aumento del pasivo, quedando en descubierto. En relación a esto, los datos relativos a AySA muestran una recuperación de la situación económico- financiera (\$ 4.896), pero sin lograr superar las utilidades del 2004 (\$ 5.942).

Cuadro N° 6
Utilidades netas de Aguas Argentinas S.A.,
2002-2005 y Agua y Saneamientos
Argentinos S.A., 2006
(en miles de pesos, a valores constantes*)

	Año				
	2002	2003	2004	2005	2006
Utilidades netas	-452.764	-68.312	5.942	-191.404	4.896

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A. e Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006.

Cuadro N° 7
Balances generales de Aguas Argentinas S.A., 2002- 2005 y
Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006
(en miles de pesos, a valores constantes*)

Balances	2002	2003	2004	2005	2006
Total activo	1.522.310	1.289.067	1.156.993	1.069.883	147.190
Total pasivo	1.447.076	1.168.251	1.038.756	1.152.269	88.496
Patrimonio neto	75.234	120.816	118.237	-82.385	58.694

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A. e Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006.

Con respecto a la rentabilidad empresarial, en el Cuadro N° 8 se aprecia que en el caso de AASA se presentó una considerable fluctuación. Aun cuando logró recuperarse de la importante caída de 2002, al finalizar la concesión presentó valores cercanos a aquel momento de mayor crisis. En el caso de AySA, los datos registrados para el primer año de gestión superan los porcentajes alcanzados por AASA tras la caída de la convertibilidad, mostrando una importante mejora.

Cuadro N° 8
Evolución de los márgenes de rentabilidad
sobre ventas y patrimonio neto de Aguas
Argentinas S.A., 2000-2005 y Agua y
Saneamientos Argentinos S.A., 2006
(en porcentajes)

Año	Utilidades /Ventas	Utilidades/ Patrimonio Neto
2002	-113%	-602%
2003	25%	57%
2004	2%	5%
2005	-78%	232%
2006	3%	8%

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A. e Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006.

3) Expansión de las inversiones

- Plan de Acción Inmediata 2006: 117 millones de pesos.
- Plan Quinquenal de Saneamiento: 5.708 millones de pesos
- Plan Director de Saneamiento (2006-2020): 17.645 millones de pesos.

En relación a la cobertura del servicio de agua, el déficit existente es del 16% (1.500.000 habitantes), mientras que en lo que refiere a los desagües cloacales, éste alcanza el 36% (3.500.000 habitantes). En este sentido, las inversiones propuestas, tienen por objeto lograr para los años 2007-2011, el 100% de la cobertura del servicio de agua y el 80% de los desagües cloacales. En el período 2012-2020 prevé mantener la cobertura total de agua y alcanzar el 95% respecto de las cloacas.

El cuadro N° 9 presenta la evolución ascendente del número de usuarios de AySA en relación a los que presentara AASA en diciembre de 2005.

Cuadro N° 9
Evolución del número de usuarios
Aguas Argentinas S.A 2005 y Agua y Saneamientos Argentinos 2006
Unidades funcionales

Usuarios	Cód. de servicio	Dic. 2005	Dic. 2006	Diferencia
Residenciales	agua	2.457.207	2.511.481	54.274
	cloaca	2.005.498	2.026.296	20.798
No residenciales	agua	302.692	304.119	1.427
	cloaca	270.726	271.113	387
Total	agua	2.759.899	2.815.600	55.701
	cloaca	2.276.224	2.297.409	21.185

Fuente: Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006.

Comentarios finales

A pesar del carácter público y la importancia sanitaria del servicio de aguas y cloacas, la política regulatoria implementada durante la vigencia del régimen de convertibilidad favoreció directamente los intereses de AASA. Ejemplo de ello fueron los sucesivos aumentos tarifarios realizados. Aun cuando éstos estaban prohibidos, las renegociaciones contractuales fueron justificadas por la necesidad de cumplir con las metas de expansión establecidas. En consecuencia y dada la consecución parcial de esos compromisos, la empresa obtuvo altos niveles de rentabilidad que fueron acompañados por una política sistemática de endeudamiento externo.

Si bien a partir de la sanción de la Ley N° 25.561 se dieron las condiciones para replantear la concesión del servicio, la revisión no se completó durante el gobierno de Duhalde. Las desmedidas exigencias empresariales estaban respaldadas por los organismos internacionales de crédito y el gobierno francés. De no ser por esto, AASA no podría haber mantenido una posición dura desde el inicio de la renegociación. Dados los múltiples incumplimientos probados existía la posibilidad de rescisión del contrato.

Tras la caída de la convertibilidad, la política adoptada hacia los servicios públicos se transformó en “moneda de cambio” para paliar el *default* de la economía argentina. La premura del gobierno de Kirchner por alcanzar un acuerdo con AASA se relacionó con los compromisos asumidos con el FMI y la renegociación de la deuda argentina. El voto favorable de Francia en el consejo de administración del Fondo era indispensable para la aprobación de las revisiones del organismo. AASA capitalizó esta situación externa al proceso renegociador y firmó el Acta Acuerdo en mayo de 2004.

Dada una política estatal de mayor injerencia en algunos aspectos de la economía, se decidió poner fin a la concesión y reestatizar AASA. A pesar de que los resultados económicos financieros muestran considerables mejoras, el devenir de AySA presenta algunas incertidumbres. Su creación en el marco de una sociedad anónima, la concentración de competencias en el PE – a través de Ministerio de Planificación Federal, la escasa participación de los usuarios y sobre todo que permanezca pendiente la implementación de los nuevos instrumentos regulatorios previstos, podrían comprometer su desempeño a futuro.

Bibliografía

Artana D., Navajas F. y Urbiztondo, S. (1997) “La regulación económica en las concesiones de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires y Corrientes, Argentina.” Documentos de trabajo de la Red de Centros R-312, sept. Oficina del Economista Jefe, BID.

Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2001) “La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana”, en Azpiazu, D., Forcinito, K. y Schorr, M. “Privatizaciones en la Argentina. Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional”, Documento de Trabajo N° 9 del proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires, diciembre.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003) *Crónica de una sumisión anunciada: Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Azpiazu, D., Schorr, M., Crenzel, E., Forte, G. y Marín, J. C. (2005) “Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura”. *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)* Año 22, N° 59. Tercer época, mayo-agosto.

Ferro, G. (2000) “El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación”. Buenos Aires: Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Argentina de la Empresa, Texto de discusión N° 17, abril [en línea]

Disponible en

http://www.uade.edu.ar/docsdownload/Publicaciones/2_140_176_Serie_Textos_de_Discusión_17.pdf

FIEL (1999) *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Gerchunoff, P., Greco, E. y Bondorevsky, D. (2003) “Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002”. Santiago de Chile: *Serie Gestión Pública* N° 34. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL.

Rocca, M. (2006) “¿El final es en donde partí?...” La renegociación del contrato de Aguas Argentina S.A. en la post convertibilidad”. *Argumentos. Revista electrónica de crítica social*. Publicación del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Número 7, diciembre. ISSN: 1666-8979 [en línea]

Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/Argumentos/n07/articulos/rocca.pdf>

Urbiztondo, S. (2006) “La recesión del contrato de Aguas Argentinas y la creación de AySA”. *Indicadores de Coyuntura* No. 465, FIEL, mayo.

Urbiztondo, S., Artana D. y Navajas F. (1998) "La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos". *Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 38 (otoño).

Vispo, A. (1999) *Los Entes Reguladores. Problemas de Diseño y Contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Documentos

Leyes, decretos y resoluciones ministeriales.

Acta Acuerdo con Aguas Argentinas S. A. [en línea]

Disponible en: http://www.uniren.gov.ar/agua/acta_acuerdo_aasa.pdf

Aguas Argentina S. A. Memorias y Balances de AASA (1993-2005).

Contrato de Concesión Aguas Argentinas S.A. [en línea]

Disponible en: http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Pliego-OSN.html

Conferencia de prensa del Ministro De Vido (21/03/06). [en línea] Disponibles en: <http://www.presidencia.gov.ar>

ETOSS (2003) Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A. (Nota UNIREN N°73 del 15 de agosto de 2003), septiembre.

ETOSS (s/f) "Evolución de las tarifas de la concesión de Aguas Argentinas S.A" [en línea]

Disponible en:

<http://www.etoss.org.ar/R%E9gimen%20Tarifario/Evolucin%20tarifas%20Concesin%20a%20Junio%202004.pdf>

Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006

Naciones Unidas (2004) Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. 12/05/2004. HRI/GEN/1/Rev.7. (General Comments) [en línea]

Disponible en: [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument)

Plan de Saneamiento de AySA (2006-2020). Acceso universal a los servicios para millones de argentinos.

Diarios

Clarín, La Nación y Página 12 (versiones digitales).

Páginas web

www.aysa.com.ar Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

www.etoss.org.ar: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.

<http://infoleg.mecon.gov.ar/>: Información Legislativa.

www.mecon.gov.ar/: Ministerio de Economía.

<http://www.presidencia.gov.ar/>: Presidencia de la Nación.

www.uniren.gov.ar/: Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos