

09 El grupo Suez y la concesión de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe: la primera “piedrita en el zapato”¹ Julieta Pesce

RESUMEN Este estudio analiza las principales características de la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales otorgada a Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., empresa prestadora de los servicios en varias localidades de la provincia por más de una década. A tal fin, se estudian las características originales del contrato y los cambios implementados en las distintas renegociaciones (particularmente, los relativos al esquema tarifario y sus consecuencias para los usuarios). Asimismo, a la luz del desempeño económico de la firma, se examina el nivel de inversiones realizadas, así como la evolución del endeudamiento de la concesionaria a lo largo de los años.

Tras una breve descripción del contexto nacional e internacional de los años noventa, los temas estudiados se analizan desde el inicio de la concesión, a fines de 1995, hasta la reestatización del servicio, a comienzos de 2006; teniendo como eje la implosión del régimen de convertibilidad y la consiguiente devaluación de la moneda establecida por ley en enero de 2002.

SUMMARY The paper analyzes the main characteristics of the water and sanitation concession granted to Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., firm that provided these services in that province for over a decade. In so doing, the original contract characteristics and the modifications later implemented in the different renegotiations are studied (particularly, those related to the tariff scheme and their consequences on users). Also, taking into account the economic performance of the firm, an assessment on the level of investments and the dynamics of the firm's debt along the years is performed.

After a brief description of the national and international context during the nineties, the issues under analysis are assessed from the granting of the concession at the end of 1995 until the return of the service to the state at the beginning of 2006; in a period forged by the implosion of the Convertibility Regime and the following devaluation of the domestic currency enacted by law in January 2002.

Palabras clave agua | cloacas | Santa Fe | privatización | Suez

Key words water | sewers | Santa Fe | privatization | Suez

Julieta Pesce

Investigadora adjunta del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO
Becaria del CONICET
E-mail: jpesce@flacso.org.ar

1. Introducción El presente trabajo analiza los factores más relevantes de la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales a Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., grupo liderado por la multinacional Suez y ganador de la licitación para prestar el servicio en 15 localidades de la provincia.

Para ello, en primer lugar se describe un brevísimos panorama del contexto nacional e internacional de los años noventa y de la creciente importancia de las corporaciones transnacionales en la prestación de los servicios públicos tras la ola privatizadora. En segundo lugar, se analiza la concesión de los servicios de agua potable y desagües cloacales en Santa Fe, estudiando tanto las características originales del contrato como las modificaciones implementadas en las diferentes renegociaciones.

En este sentido, se analiza la evolución de las tarifas a lo largo de la concesión y sus repercusiones sobre los usuarios, en función de su nivel de ingresos. Asimismo, teniendo en cuenta el desempeño económico de la firma, se examina el comportamiento de las inversiones realizadas, así como la evolución de su endeudamiento a lo largo de los años.

Los temas mencionados se estudian teniendo como eje la sanción de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Nº 25.561) en enero de 2002, cuando se inició una nueva etapa de renegociación que se extendió hasta la finalización de la concesión, a comienzos de 2006.

Para concluir, se enumera una serie de reflexiones finales que apuntan a realizar un balance de la concesión así como de los desafíos que se plantean a futuro para la prestación de los mencionados servicios.

2. El proceso de privatizaciones

en los años noventa La privatización de los servicios públicos, tradicionalmente provistos por el Estado, resultó ser uno de los procesos promovidos con más énfasis (junto con las políticas de apertura, desregulación y competencia –entre otras–) por organismos internacionales tales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI). De esta manera, la venta de

¹ El presente trabajo es una versión resumida del Documento de Trabajo Nro. 15 "La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe", publicado por el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en octubre de 2006. En el título, se hace referencia a las declaraciones realizadas por el presidente de Francia, Jacques Chirac, sobre el caso Aguas Argentinas (también a cargo de Suez) al que calificó como "una piedrita en el zapato" que habría que sacar para "seguir caminando" –aludiendo a las negociaciones entre la empresa francesa y el Estado argentino (ver *Clarín*, *La Nación* y otros matutinos del 21/01/05).

las empresas públicas, además de mejorar la *performance* de la prestación de los servicios (“ineficientes” bajo la gestión estatal) permitiría, en términos más amplios, resolver las dificultades presupuestarias de los países dependientes solucionando, fundamentalmente, los elevados niveles de endeudamiento que mantenían con la banca acreedora. Así, la exigencia de privatizar total o parcialmente las empresas estatales comenzó a transformarse en un requisito *sine qua non* para poder negociar los acuerdos financieros con los mencionados organismos².

En este contexto, en el caso del agua, las empresas multinacionales dedicadas a prestar el servicio tuvieron un crecimiento importantísimo y lograron concentrar la mayoría de las privatizaciones (en rigor, de las concesiones) realizadas a nivel mundial. En la actualidad, el mercado está en manos de 4 corporaciones multinacionales (tres de ellas francesas y una alemana): Suez, Veolia (ex Vivendi), Saur y RWE (Luoma, 2004).

En Argentina, la privatización de los servicios públicos tuvo un papel preponderante en el marco de las reformas estructurales llevadas a cabo a comienzos de los años noventa (en continuidad con las implementadas en los años setenta). Según se creía, esta alternativa lograría suplir, en el marco de una amplia reestructuración, la concreción de objetivos políticos (dar señales a la “comunidad de negocios” sobre el cambio de rumbo adoptado en la economía doméstica), ideológicos (promover la participación privada en tareas hasta entonces exclusivas del Estado), financieros (posibilidad de reducir la deuda externa) y fiscales (reducir el déficit del sector público y superar la insuficiencia de recursos para la expansión y el mantenimiento de los servicios).

En el caso puntual del servicio de agua potable y saneamiento, el proceso de entrega en concesión (generalmente por 30 años) estuvo signado por al menos dos de las características más sobresalientes que distinguieron el proceso de privatizaciones a nivel nacional: su rapidez y su amplia propagación. Para llevar a cabo las reformas institucionales, legales y tarifarias propuestas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones internacionales, se diseñó un esquema de préstamos y cooperaciones técnicas por un importe aproximado de U\$S 1.600 millones –a ser otorgados a lo largo de la década del noventa–, de los cuales cerca de la tercera parte se destinó a empresas concesionarias privadas de agua y saneamiento, y el resto a la promoción de reformas en el sector público nacional y provincial (U\$S 810 millones provenientes del BID y U\$S 190 millones procedentes del BM)³.

² Se calcula que en los últimos 15 años el Banco Mundial ha brindado “asistencia” en el proceso privatizador a más de 80 países (en su gran mayoría dependientes) en los que se han transferido más de 8.500 empresas públicas a manos privadas, por un valor aproximado de U\$S 1 billón (Hay, 2005).

³ Asimismo, a fin de llevar a cabo los objetivos propuestos en la Ley de Reforma del Estado, se establecieron préstamos entre el BID y el BM por un total de U\$S 1.800 millones (Sánchez, 2005).

Históricamente, la prestación de los servicios de agua y saneamiento en el país había estado a cargo de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) desde 1912 (cuando fue creada) hasta 1980, cuando se decidió la provincialización de los servicios (se transfirieron los 161 sistemas de agua potable y cloacas, libres de pasivos), con excepción del Área Sanitaria Metropolitana (Capital Federal y Gran Buenos Aires).

Así, a nivel nacional, al cabo de algunos años, fueron concesionados los servicios de las principales jurisdicciones del país y, a falta de una “ley marco” que estableciera un procedimiento integral y parámetros universales sobre los criterios de adjudicación y prestación del servicio, los contratos fueron diseñados por cada autoridad provincial y firmados con los respectivos Consorcios ganadores.

3. El caso de Santa Fe Específicamente, en el caso santafesino, en respuesta a la mencionada descentralización se creó la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS), bajo las directivas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Luego de más de una década de gestión estatal, en 1992 la Ley de Reforma del Estado de la provincia declaró a la entidad como uno de los entes plausibles de privatización.

En este marco, a comienzos de 1995 se convocó a la licitación de la prestación del servicio. Es interesante mencionar, que en virtud de las características del sector (se trata de un monopolio natural que presenta importantes costos hundidos), el llamado a licitación resulta ser la única instancia en la cual se podría generar cierta competencia por el mercado, ya que no resultaría conveniente promoverla en la prestación del mismo. Esto se acentúa aún más cuando se mantiene la integración tanto vertical como horizontal del sector, tal como ocurrió en este caso.

En línea con lo celebrado en la mayoría de las privatizaciones (y concesiones) realizadas a nivel nacional, en los pliegos se convocó al traspaso del 90% del paquete accionario, mientras que el 10% restante se destinó al Programa de Propiedad Participada (PPP). Si bien formalmente este programa representaba el acceso de los trabajadores a un porcentaje del capital social de las licenciatarias, en los hechos, dicha posibilidad implicó una clara estrategia de despolitización que apuntaba a cooptar (o “comprar”) la posible resistencia que pudieran presentar los sindicatos, bastante poderosos en ese entonces.

El criterio decisivo a la hora de adjudicar la licitación (y mediante el cual compitieron los interesados) fue el valor del “precio del metro cúbico de agua potable” (Pq), resultando ganador el consorcio que ofreciera el menor valor.

La propuesta ganadora (sobre un total de 3 oferentes) fue la presentada

por el Consorcio de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (en adelante APSFSA), liderado por la multinacional Suez, que ofertó un valor de \$0,2865 el m³ de agua⁴. Entonces, el precio vigente operado por DIPOS era de \$0,32/ m³ de agua, por lo que el porcentaje de descuento de la tarifa ganadora en relación a la vigente fue de más del 10%.

Así, la concesión, otorgada por un período de 30 años, significó el traspaso de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales a manos privadas en 15 municipalidades de la provincia (casi el 60% de la población)⁵. Por su parte, el gobierno provincial mantuvo bajo su responsabilidad los servicios de las localidades más aisladas, donde se dificultaría la recuperación de los costos⁶.

La transferencia de la concesión se realizó el 5 de diciembre de 1995.

3.1. Las características del

contrato El contrato firmado fue de “metas y objetivos”, en donde el Concesionario se comprometía a cumplir con lo establecido, independientemente de los medios utilizados (ENRESS, 2004). La empresa fue transferida sin pasivos, con excepción de los contraídos por DIPOS o la provincia para financiar obras relativas al servicio.

En otro orden, se dispuso que el Estado Provincial no cobraría canon por la explotación del servicio. Esto carecía de sustento si se tiene en cuenta que gran parte de la rentabilidad que percibiría la empresa se produciría gracias a la infraestructura provista por el Estado, en este caso, entregada en concesión (Gaggero et al., 1993)⁷. Por otro lado, el cobro del canon por “otorgamiento de concesiones” incluso estaba contemplado en la ley crea-

4 La composición accionaria inicial del consorcio era la siguiente: Suez: 32,8% (origen francés); Sociedad Comercial del Plata S.A.: 19,2% (del grupo nacional Soldati); Banco de Galicia y Buenos Aires S. A.: 12% (capital nacional); Interagua: 9,5% (capital español); Meller S.A.: 9,6% (capital local); Agbar: 6,9% (capital español) y el mencionado PPP (10%). Tras una compra-venta de acciones, desde el año 1998, la composición accionaria del Consorcio pasó a estar integrada por: Suez (51,69%), Agbar (10,89%), Interagua (controlada por Agbar) (14,92%), Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (12,5%) y PPP (10%).

5 En el caso de Rosario, también se otorgó la concesión de los desagües pluviocloacales y de desagües industriales). Los 97 distritos restantes estaban a cargo mayoritariamente de las asociaciones vecinales o cooperativas (92) y en menor medida, de los municipios (5).

6 Así, retuvo el Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR), a cargo del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda (MOSPvV).

7 Al decir de estos autores, “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 lo activos preexistentes (que debería ser apropiada por el Concedente)” (Gaggero et al., 1993). Asimismo, la percepción de este ingreso, podría haber significado una fuente de financiamiento alternativa para mejorar los servicios de las localidades más aisladas que habían quedado a cargo del MOSPvV.

dora de la DIPOS como parte de los recursos disponibles de la empresa. Así, siendo una alternativa considerada bajo la Dirección anterior, sólo resta pensar que la decisión de no solicitar canon a cambio de la explotación del servicio habría apuntado a que la oferta resultara más atractiva para el capital privado.

De esta manera, el Consorcio no se vio forzado a realizar aportes de capital propio significativos (si bien debía contar con un patrimonio neto de U\$S 400 millones): además de estar eximido del pago de canon, debía contar con la facilidad de acceder a un crédito por U\$S 100 millones durante los primeros cinco años de concesión⁸.

Esto representaba casi la tercera parte de las inversiones programadas para el mismo período en el Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio (PGMDS) (U\$S 296 millones en 5 años), diseñado a fin de realizar las mejoras necesarias y extender geográficamente el suministro del servicio.

En este sentido, la regulación adquiere un rol esencial a fin de garantizar la universalidad del servicio, fundamentalmente en aquellos casos en los que no resulta rentable para la empresa realizar inversiones vinculadas a la extensión del servicio (por ejemplo en zonas alejadas y/o poco habitadas). En este marco, la estructura tarifaria, particularmente en un servicio público como el del agua, es uno de los elementos claves para la regulación del sector así como para determinar la sustentabilidad del servicio público a largo plazo.

En este caso, el sistema tarifario escogido se basó en una fórmula genérica, aunque se establecieron diferentes criterios de cobro para inmuebles con o sin servicio medido. Así, para aquellos inmuebles *con servicio medido* se dispuso un sistema mixto de facturación que incluía una serie de cargos fijos y otros variables, dependientes del volumen consumido y de las características de la vivienda o comercio. No obstante, debido a la escasa proporción relativa de los servicios con medidor (algo superior al 10% de los usuarios –Aderasa 2005–⁹), el grueso de la facturación se realizaba según un criterio de tipo catastral o de “cuota fija” en base al consumo presunto asignado a la propiedad en función de su superficie¹⁰.

⁸ Por último, en el pliego se menciona el requisito de presentar a modo de garantías del contrato y de operación por U\$S 50 millones y U\$S 10 millones, respectivamente (ambas serían ajustadas según la inflación interna de los Estados Unidos).

⁹ Si bien según el contrato debían instalarse entre 40.000 y 50.000 medidores por año, el incremento de medidores registrado entre 1995 y 2001 fue de algo más de 54.000 unidades, lo que arrojó un promedio anual de alrededor de 9.000 medidores.

¹⁰ En virtud de lo mencionado anteriormente –relativo a la universalización del servicio–, vale subrayar la relevancia del cargo de infraestructura (CI) en la configuración tarifaria, por cuanto refleja la política de expansión de la empresa. La aplicación de estos montos (uno para cada servicio –agua y desagües–) a los nuevos usuarios tiene por finalidad cubrir los costos de instalación de las redes distribuidoras o colectoras, y son aplicables a cada nueva red domiciliaria en un Área de Expansión. Esto marca una diferencia importante respecto de la gestión estatal en donde las conexiones eran costeadas por la propia DIPOS (y no directamente por los beneficiarios) y tenían carácter obligatorio para todos los inmuebles ubicados dentro de zonas con instalaciones para agua potable y servicios cloacales.

Las tarifas podrían ser modificadas ante alteraciones en la estructura de costos (variación del 4%), modificaciones en el PGMDS, o revisiones extraordinarias (normas de calidad, alteración de la paridad \$1 = U\$S 1, o modificaciones tributarias). Asimismo, podrían establecerse aumentos anuales del 4% en el valor del precio del m³ de agua (Pq), siempre que el Concesionario hubiera cumplido con el PGMDS previsto.

Es decir, estas cláusulas brindaban una serie de reaseguros a la empresa, entre los que figuraba el ajuste del valor del Pq (independientemente de la estructura de costos y precios), aún cuando en los Pliegos de Licitación se estipulaba para las proyecciones económico-financieras una inflación del 0%. Asimismo, se cubrieron todas las posibles variaciones en los costos, en la carga tributaria y, fundamentalmente, se dispuso de un “seguro de cambio” que garantizara una retribución a la firma ante una eventual devaluación. En otras palabras, este esquema reconocía a la empresa la virtual dolarización de sus ingresos percibidos por tarifas que, independientemente del nivel de ingresos de la población, deberían acompañar la evolución del dólar estadounidense.) y por otro, le aseguraba un “piso” de ganancia neta (al trasladar gran parte de su carga tributaria a los usuarios, mediante una cláusula del tipo “neutralidad tributaria”).

Finalmente, vale aclarar que gran parte de las disposiciones establecidas contravenían lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad, en donde se prohibía explícitamente la indexación de precios o variación de costos a partir del 1º de abril de 1991. Por todo lo anterior, se presentaba entonces, una situación algo paradójica por cuanto al tiempo que se rescataban algunas de las cláusulas de la Ley tales como la fijación de un nuevo tipo de cambio según la paridad \$1 = u\$S 1; se dejaban de lado otros, tales como la prohibición de aplicar cualquier tipo de indexación o cláusulas de ajuste tarifario.

3.2. Las renegociaciones con-

tractuales El contrato de Concesión original registró, en total, tres procesos de renegociación que modificaron varios de sus aspectos claves e, incluso, algunos de los principios fijados en el Marco Regulatorio.

El primero de ellos tuvo lugar en mayo de 1997 (Decreto N° 726) dadas las importantes dificultades que venía registrando la empresa para cobrar los cargos de infraestructura correspondientes a las obras de expansión del PGMDS. Así, se apuntó a disminuir estos valores junto con los cargos de conexión, desconexión y no conexión, proponiendo como contraparte la modificación de criterios económico-financieros, la implementación de subsidios o la reprogramación de obras e inversiones. También fueron reducidas algunas exigencias vinculadas a la calidad del agua en algunas localidades y se dispuso que la atención de los “casos sociales” quedara a cargo de la provincia de Santa Fe (Muñoz, s/f).

Todo esto (a excepción de los casos sociales) fue finalmente aprobado dos años después, en el marco de la sanción de la Ley Provincial Nº 11.665 y del Acta de abril de 1999. Dicha ley, retomaba y revalidaba la gestión llevada a cabo en el mencionado decreto de 1997 y facultaba de manera exclusiva al Poder Ejecutivo a renegociar con la empresa. De esta manera, el Poder Legislativo quedaría excluido de la posibilidad de aplicar compensaciones; adecuaciones del PGMDS; modificaciones tarifarias o subsidios (entre otras muchas alternativas).

Por otra parte, en el Acta, en el marco de las modificaciones dispuestas a fin de compensar al Concesionario por las reducciones establecidas (que fueron de entre el 29% y el 77% en los cargos de conexión e infraestructura), se decidió reducir los aportes patronales y aumentar el precio del metro cúbico de agua potable en un 13,85%, elevando su valor a la suma de \$0,3262.

Es interesante mencionar que este acuerdo, con todas las modificaciones que trajo aparejado comenzó a sólo 18 meses del inicio de la concesión, en un contexto en el que la empresa había incumplido con el compromiso contractual del PGMDS para el primer año, motivo por el cual el ENRESS le había negado en esa instancia el primer ajuste tarifario del 4% según lo solicitado por la firma.

Sin embargo, exactamente un año después de la firma del Acta de abril de 1999, el Concesionario solicitó nuevamente el aumento del 4% en el valor del Pq, alegando haber cumplido con las obligaciones estipuladas en el primer año posterior a la renegociación (1 PR), es decir, entre mayo de 1999 y abril de 2000. A diferencia de lo sucedido en la ocasión anterior, esta vez se consideró que la empresa había cumplido con sus obligaciones (reprogramadas) y el aumento fue otorgado, lo que elevó el precio del m³ de \$ 0,3262 a \$0,3392 a partir de octubre de 2000 y para el resto de la concesión. Esta fue la única vez en la que se aplicó el incremento del 4% en el valor de la tarifa dado el cumplimiento por parte del Concesionario de las metas estipuladas.

En otras palabras, producto de esta primera renegociación el valor del m³ de agua aumentó más de un 18%: en primer lugar, por el aumento del 13,85% fijado en el Acta de abril de 1999, y luego por el del 4% sobre dicho valor como resultado del cumplimiento de las metas estipuladas para el primer año de concesión posterior a la primera renegociación¹¹.

De este modo, a partir del aumento generalizado de las tarifas y la baja en los cargos vinculados con la conexión, se modificó la estructura de ingresos y costos, alterándose el esquema tarifario inicial. Este cambio, implicó además una suerte de subsidio cruzado entre los usuarios reales y los potenciales, cuyos cargos de infraestructura

¹¹ Según cálculos propios, estos aumentos, habrían significado un incremento en los ingresos por facturación (sólo para el servicio de agua) de al menos \$/U\$S 930.000 para el año 1999 y más de \$/U\$S 4.300.000 hasta fin del 2001 (superando los \$8.000.000 hasta fin del 2003). Se puede encontrar una explicación de la metodología aplicada en Pesce, 2006.

quedarían parcialmente cubiertos. Al respecto, algunas estimaciones sostenían que podría alcanzarse la totalidad de la cobertura del servicio de agua potable y cloacas en un período de entre seis y doce años (Muñoz, s/f y Lombó y Torres, 2004).

A pesar de esta reestructuración, los cargos fijos (independientes del nivel de consumo y de las características zonales y/o edilicias del inmueble), continuaron teniendo un peso relativo significativo sobre todo para los primeros metros cúbicos de consumo. En otro orden, la aplicación de este tipo de cargos en las tarifas permitiría a la empresa asegurarse un “piso” de ingreso de la totalidad de los usuarios, independientemente de su nivel de consumo de agua real o asignado por la empresa.

A este proceso de renegociación del contrato original se agregó otro algunos meses más tarde: ya entrado el segundo año posterior a la renegociación (2 PR), la empresa logró acordar con el Poder Ejecutivo una nueva readecuación contractual, esta vez por decreto, suscribiendo un Acta que suspendía metas y objetivos, una vez más.

Los comienzos de este nuevo proceso renegociador se ubican a fines de 1999 cuando el gobernador de la provincia, Carlos Reutemann, solicitó a la empresa que intentara adaptar las medidas necesarias para ayudar a los sectores de bajos ingresos que no estaban en condiciones de abonar las tarifas y los cargos fijados (ver El Litoral, 13/12/99). En consonancia con estos reclamos, en junio de 2000 se firmó el decreto Nº 1.691 que, con el objeto de adecuar la Concesión a la nueva realidad socioeconómica provincial, facultó a MOSPyV a acordar la suspensión de obligaciones contractuales y otorgó a los negociadores seis meses más de plazo para realizar la propuesta al Poder Ejecutivo.

Algunos meses después (en agosto), se firmó una nueva acta en la que se acordaron cuestiones vinculadas a los casos sociales (aplazamiento temporario de cortes, reducción del servicio como paso previo al corte) y la suspensión (salvo excepciones) de metas y objetivos del PGMDS establecidos en el contrato (que tendrían vigencia a partir del Año 2 PR).

Finalmente, tras la firma de otras dos actas, a fin de ese año las partes convinieron la adopción de una metodología para la regulación económica del contrato a fin de asegurar la viabilidad de la Concesión (aplicando “tarifas sociales” a los sectores de bajos ingresos).

De este modo, esta nueva instancia de renegociación alteró, una vez más, la relación ingresos/costos calculada en el contrato original (y, posteriormente, en la primera renegociación).

Es decir, se observa cómo –al igual que lo sucedido en varios de los sectores privatizados–, a partir de la primera renegociación se vio desvirtuado no sólo el principio que había sido decisivo a la hora de definir el ganador de la licitación (menor valor de la tarifa ofertada), sino también fue alterado el criterio regente en el sistema tarifario. Así, la tarifa ofertada del m³ de agua, ganadora de la licitación que originariamente era de \$ 0,2865; luego de la primera renegociación pasó a ser de \$0,3262 en el tercer bimestre

de 1999 y más tarde alcanzó los \$ 0,3392 en el quinto bimestre de 2000 (aumento del 4% año 1 PR, este sí contemplado en el contrato)¹².

El incremento tarifario y el incumplimiento de las obras comprometidas, también desvirtuaron el criterio por el cual se había decidido no incluir un canon obligatorio en la Concesión (inicialmente se había exceptuado el pago de canon por parte del Consorcio a cambio de que ese dinero fuera destinado a la realización de obras), así como el principio de “riesgo empresario” según lo vigente para la aplicación de los regímenes tarifarios. Entonces, la empresa gozaría de un ingreso virtualmente “duplicado”: por un lado, el ingreso percibido a partir de las tarifas (aumentadas); y en segundo lugar, el ingreso “implícito” que le significó al Concesionario preservar el monto que no asignó a la realización de las obras previstas.

Por otro lado, en la segunda instancia renegociadora nuevamente se modificó la relación ingresos/costos; ya que a pesar de la suspensión de los compromisos contraídos, el Concesionario siguió percibiendo la tarifa aumentada, alterando considerablemente la ecuación económico financiera original (debido a que los niveles de facturación estaban ligados a las obras que –supuestamente– debía realizar pero que finalmente fueron suspendidas)¹³. En este sentido, el propio ente regulador denunció que las inversiones acordadas en el marco de la primera renegociación fueron reducidas en la segunda readecuación del contrato, motivo por el cual debería haberse reducido el costo del m³ de agua, y por ende, la tarifa abonada por los usuarios. Esto último no sucedió, y, por el contrario, el precio del m³ de agua fue incrementado, por lo que los cálculos realizados por el ENRESS señalan que la empresa se habría visto beneficiada “de modo indebido” por estos aumentos en algo más de \$ 32 millones hasta el año 2004 inclusive (ENRESS, 2004).

El aumento tarifario dispuesto así como la alteración en los planes de inversión, invitan al análisis de algunas cuestiones que se ven atravesadas por estas variables, interesantes de resaltar.

3.3. Tarifas e ingresos En primer lugar, cabe hacer mención a la evolución de la tarifa y a su incidencia en los niveles de ingresos de la sociedad. En este sentido, se observa que el aumento registrado del 18% entre 1996 y 2001 en el valor

¹² Dichos aumentos fueron otorgados en el marco de un incumplimiento parcial en algunas de las obras reformuladas para el 1 PR y poco tiempo antes de que el ENRESS enumerara una serie de incumplimientos contractuales subsistentes no pertenecientes a la matriz.

¹³ En tal sentido, vale recordar que los ingresos netos por servicios de la Concesionaria fueron superiores en un 9% en el año 2000 respecto de 1999, manteniéndose en un nivel similar en 2001.

del Pq representó un incremento del 9% en las tarifas finales de los usuarios sin servicio medido (casi el 90% del total), a los que se les computó el mínimo de volumen asignado (22,14 m³ bimestrales)¹⁴; y entre un 5% y un 11% para aquellos usuarios “medidos” (en el primer caso considerando un consumo de 5.000 litros mensuales y en el segundo, triplicando este valor).

Ahora bien, al estudiar las repercusiones de estos aumentos en los distintos estratos de la sociedad, se observa que el primer decil (10% más pobre de la población) destinó entre 1996 y 2001 un promedio de casi el 6% de sus ingresos al pago de estos servicios, y que este porcentaje resultó ser aún mayor en los años 2000 y 2001 (en donde casi alcanzó el 8%), producto de la sensible disminución en el nivel de ingresos y a la repercusión de los aumentos dispuestos en 1999 y 2000 en las tarifas finales. Al analizar lo sucedido en el segundo decil así como en el 10% más rico de la población (en donde como máximo, se destinó algo más del 0,5% del ingreso al pago de las tarifas), se concluye que estos porcentajes tuvieron un peso relativo menor y resultaron ser algo más variables en el tiempo¹⁵.

En síntesis, se observa que si bien los aumentos tarifarios dispuestos no fueron “de los más altos” de los registrados en el ámbito de los servicios públicos privatizados en el país¹⁶, es cierto que éstos fueron aplicados en un contexto de recesión económica y deflación, lo cual agudizó aún más sus efectos en términos económicos y sociales, sobre todo para los sectores más vulnerables (más aún por el alto grado de “inelasticidad” del servicio). Este grupo destinó al pago de estos servicios un porcentaje diez veces mayor de sus ingresos al correspondiente a los sectores “más ricos”, y cinco veces más que el volumen de ingreso afectado por el promedio de la población.

En tal sentido, teniendo en cuenta que un efecto de tal tipo “significa un deterioro claro (aunque difícilmente mensurable más que indirectamente) en la calidad de vida de los hogares de menores recursos” (Arza, 2002), cobra aún más relevancia la importancia de las políticas regulatorias y de consideración hacia los sectores más vulnerables.

14 En caso de que el consumo asignado hubiera sido superior al mínimo, los aumentos tarifarios habrían repercutido de un modo mayor, debido a que el excedente de los primeros 20 m³ se computan considerando el valor entero de Pq (es decir, sin el porcentaje de descuento del 40% que se aplica a los primeros 20 m³ consumidos).

15 En otro orden, al comparar este tipo de relaciones con las calculadas en la ENGH 1996/97, se desprende que en promedio, las proporciones del ingreso destinadas al pago de los servicios de agua y alcantarillado en el área concesionada de Santa Fe (1,1%), resultaron ser muy superiores a, por ejemplo, la observada en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en donde la media se ubica en torno al 0,5%/ 0,6% (según se trate del gasto de la totalidad de los hogares o sólo de aquellos que poseen el servicio) (Arza, 2002).

16 De hecho, el Consorcio liderado por la propia Suez en la Ciudad de Buenos Aires y alrededores (AASA) dispuso aumentos de la factura promedio del 62% entre mayo de 1993 y enero de 2002 e incrementos de la tarifa mínima del orden del 177% para el mismo período (Azpiazu y Forcinito, 2004).

3.4. Ingresos, inversiones

y deuda En segundo lugar, es interesante realizar un seguimiento del desempeño económico de la firma, teniendo en cuenta la evolución de los ingresos percibidos y su relación con la inversión realizada (así como con el nivel de endeudamiento registrado por la empresa).

De este modo, a partir de los balances contables de la empresa se desprende que entre 1996 y 2001, APSFSA registró, en promedio, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto de 4,8% y de 3,9% si se considera el nivel de rentabilidad sobre facturación. Estos porcentajes no resultan nada desdeñables si se tiene en cuenta que entre 1996 y 2001 para el conjunto de las 200 empresas más grandes del país (por facturación) los promedios de utilidades/ ventas fueron del 3% y de -2% para aquellas firmas no vinculadas al proceso de privatizaciones¹⁷.

Ahora bien, al estudiar las repercusiones que tal desempeño podría haber reportado a los usuarios –en términos de inversiones realizadas– se observa que, entre 1996 y 2001, existe una evolución creciente en el nivel de ingresos que no se ve acompañado por una evolución en el mismo sentido de los montos destinados a inversión. Así, se aprecia una gran dispersión en los niveles de inversión realizados que, en promedio, representan casi la mitad de los ingresos obtenidos en el mismo lapso (en un contexto de incumplimientos con el programa de mejoras y expansión acordado).

Estas proporciones se evidencian al estudiar la relación establecida entre el nivel de inversión bruta respecto del ingreso total que disminuyó abruptamente en el año 2000, cuando las inversiones resultaron ser casi la mitad de las registradas el año anterior y nuevamente en 2001 cuando esta relación fue del 15% (es decir, se invirtió casi la mitad de lo que se hizo en 2000 y un 70% menos que en 1999¹⁸). Precisamente en estos dos años (2000 y 2001) la empresa obtuvo los *superávits* más altos de todo el período, así como también revela los niveles de endeudamiento más elevados.

En este marco, vuelve a evidenciarse el bajo nivel de aportes realizados con recursos propios en virtud de las reiteradas solicitudes de préstamos en el extranjero: en términos agregados, la deuda asumida por la empresa has-

¹⁷ Aún así, es de destacar que la *performance* de la empresa se ubicó muy por debajo de la de las empresas privatizadas o vinculadas a las privatizaciones que obtuvieron en dicho período márgenes de utilidades/ventas de 9,1% y 6,4%, respectivamente.

¹⁸ Recuérdese que el período abril 1999-abril 2000 fue el primer año posterior a la primera negociación en la que fue reconocido el aumento del 4% sobre el valor del Pq gracias al cumplimiento del plan de inversiones programado.

hasta el año 2001 equivalía al 75% del monto total acumulado destinado a las inversiones realizadas durante todo el período de la concesión¹⁹.

Al respecto, se observa que el nivel de endeudamiento es creciente año tras año (a excepción de 2001) y que supone un peso relativo mayor sobre el total del pasivo. En tal sentido, llama la atención que los niveles de endeudamiento registrados por la empresa hayan sido los máximos registrados precisamente en aquellos años (2000 y 2001) en los que los ingresos por facturación fueron los más altos del período y en los que se destinó la menor cantidad de recursos a las inversiones. Por ejemplo, en el año 2000, el nivel de endeudamiento total se elevó en una proporción muy superior de la registrada en la inversión (la deuda total ascendió un 17% mientras que el nivel de inversión lo hizo en un 8%)²⁰.

Una parte sustancial del endeudamiento de la empresa se remonta a 1997 (y su modificación dos años después), cuando el Concesionario y el BID suscribieron un acuerdo de préstamo por un monto de hasta U\$S 85 millones que debía destinarse a financiar parte del programa de inversiones 1996-1998 (y que finalmente se concluyó entre diciembre de 1999 y diciembre de 2001). Por otro lado, en el 2000 el Concesionario recurrió al sistema bancario local por algo más de U\$S 37 millones; lo que generó un cambio importante en la composición de la deuda en dicho año, igualando los préstamos corrientes a los no corrientes. El 90% del total de la deuda con este sector fue cancelado el año siguiente, presuntamente con financiamiento proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Financiera Internacional (CFI) que en 2001 centralizaban las 2/3 partes de la deuda.

En relación con este último punto, cabe realizar una pequeña digresión. En este sentido, llama la atención que el único préstamo otorgado por la CFI por un monto de U\$S 40,5 millones haya sido acordado en octubre de 2001 y desembolsado el 9 de noviembre, es decir, apenas 21 días antes de la “intangibilidad de los depósitos” o “corralito” dispuesta por el Poder Ejecutivo a partir del 1 de diciembre y a tan solo dos meses de la devaluación (enero de 2002). Por otro lado, la CFI había condicionado la aprobación de su crédito a que Suez otorgara un préstamo subordinado por U\$S 9,5

19 Así, el haber recurrido constantemente a los créditos internacionales, en desmedro de la utilización de recursos propios y/o la reinversión de las ganancias obtenidas, ubica al financiamiento externo como la segunda fuente de recursos más importante (luego de la facturación) según el origen de los fondos de la firma (1996-2001).

20 Según datos que se desprenden de los balances contables de la empresa, se observa que entre 1996 y 2001 si bien se cumple el requisito establecido en el contrato de concesión de mantener la relación endeudamiento < 1,5 de la facturación, ésta fue llevada al máximo de su posibilidad desde el año 1999 en adelante. Así, el total del endeudamiento para el período 1999-2001 representó más de un 90% del monto permitido. De estos tres años, tal como se mencionó, el único en el cual se registraron inversiones importantes (y en el cual excepcionalmente se cumplió con las metas reprogramadas del contrato) fue en 1999, ya que en 2000 y 2001 las inversiones fueron las más bajas registradas.

millones a APSFSA. Este último crédito fue otorgado mediante su subsidiaria ONDEO el 31 de octubre del mismo año²¹.

En este marco, resulta más llamativa aún la coincidencia encontrada entre los montos de estos desembolsos y los giros de divisas al exterior realizados por la empresa por esos días²². Así, el 15 de noviembre de 2001 se distinguen transferencias por casi U\$S 9 millones y U\$S 700 mil (destinados a EE.UU. y Francia, respectivamente). De esta manera, si se tiene presente que estos giros fueron realizados apenas 6 días después del desembolso de la CFI, y a tan sólo 15 días de la efectivización del –auto– préstamo de ONDEO; podría suponerse que el Consorcio utilizó parte del dinero recibido por la CFI para la cancelación –íntegra– del pago del crédito de su empresa relacionada, ONDEO²³.

En cualquier caso, el monto total de la deuda en 2001 (adquirida mayoritariamente con el exterior y de carácter no corriente), era cercana a los U\$S 135 millones es decir, el equivalente a 1,6 años de facturación promedio de la firma en los años de concesión.

De este modo, al contrario de lo que sucedía con el Consorcio de AASA (en donde el costo financiero era en promedio del 6/7% mientras que la rentabilidad promedio sobre patrimonio neto superaba al 20% –Azpiazu y Forcinito, 2004–) en el caso de APSFSA los costos financieros en promedio superaban ampliamente los niveles obtenidos de rentabilidad sobre patrimonio neto (eran de 9,6% y 4,8%, respectivamente). Así, al considerar los bajos niveles de inversión, cabe entonces interrogarse sobre cual era la finalidad última de estos préstamos tan abultados (en gran parte “autopréstamos”) y por qué fueron solicitados y finalmente desembolsados en una situación de importante incertidumbre y previsible agotamiento del esquema convertible (a pesar de las garantías que podía otorgar la extensión del contrato)²⁴.

En este contexto, es difícil creer que la empresa (y en algún modo los prestamistas²⁵) no haya considerado los riesgos devaluatorios presentes al momento de solicitar los créditos, sobre todo si se tiene en cuenta que sólo entre marzo y julio de 2006 el siste-

21 En total, estos montos representaron la mitad del total de los pasivos no corrientes y más de la tercera parte de la deuda financiera total de ese año.

22 Según consta en un informe realizado sobre fuga de divisas en la Argentina para el año 2001, APSFSA realizó giros de divisas al exterior (en 56 operaciones) en dicho año por una suma superior a los U\$S 32 millones. Ver el informe final realizado por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para el año 2001, Editorial Siglo XXI/FLACSO, Bs. As., marzo de 2005.

23 De todos modos, cabe señalarse que en el balance de 2005 se consideraba a esta deuda como aún pendiente de pago (de hecho se menciona en tal sentido un saldo impago de U\$S 11,4 millones al 3/3/2005 –capital e intereses–).

24 A modo de ejemplo, el mismo día que Ondeo desembolsó U\$S 9,5 millones uno de los matutinos más importantes del país titulaba: “Día negro en los mercados. El riesgo país superó los 2000 puntos y la Bolsa se desplomó”. Algunos días después, el día en que fueron entregados los U\$S 40,5 millones, la noticia era que “El riesgo país se ubicó en 2438 puntos; el Merval bajó 2,56%” (*La Nación* 29/10/01 y 9/11/2001 respectivamente).

25 Se menciona con especial énfasis a la CFI por ser la única entidad, además del HSBC de Londres, que decidió realizar su préstamo en el contexto de inestabilidad mencionado.

ma financiero transfirió al exterior alrededor de U\$S 20.000 millones (es decir, el doble del financiamiento externo anual requerido para sostener el sistema de convertibilidad) y que, paralelamente “a los bancos se les permitió transformar su encaje en dólares billete por títulos de la deuda pública” (Kozulj y Pistonesi, 2004 y Kozulj, 2005).

En todo caso, los datos obtenidos permiten inferir que la firma en cuestión no resultó ajena a la tendencia señalada y existen indicios para suponer que el Consorcio ha resguardado a sus empresas relacionadas de los perjuicios de una posible devaluación, pero no ha tenido igual consideración con el resto de los acreedores. Así, cobran particular relevancia las mencionadas transferencias al exterior realizadas durante 2001, año de una importante crisis económica y social y, finalmente, el último en el que rigió la paridad \$1 = U\$S 1. En este sentido, es de suponer que, gran parte de la diferencia observada entre nivel de ingresos y endeudamiento *vis a vis* el grado de inversiones realizadas, haya sido destinada al giro de divisas al exterior (de más de U\$S 30 millones para el año 2001).

En virtud de lo anterior, parece acertada la visión de algunos analistas cuando sostienen que la estrategia financiera adoptada, basada casi exclusivamente en la obtención de importantes préstamos al exterior (alguno de ellos con firmas o entidades relacionadas con el Consorcio) en un contexto en el que el esquema convertible estaba agonizando “pudo tener como propósito obtener del gobierno una absorción de la deuda, al responsabilizar a éste de una ruptura unilateral de reglas de juego con el abandono de la convertibilidad y la pesificación de las tarifas, y también mejorar la posición negociadora frente a las autoridades bajo el argumento de que con las actuales tarifas no podrían hacer frente a su delicada situación financiera, argumento que también pueden utilizar con los acreedores externos” (Kozulj y Pistonesi, 2004).

En el proceso que se analiza a continuación se registran varios elementos que van en línea con lo señalado en esa hipótesis.

3.5. La emergencia económica de principios de 2002 y una nueva renegociación del contrato

El 6 de enero de 2002 se sancionó, a nivel nacional la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, que fijó la devaluación del peso y el comienzo de una instancia de renegociación integral con los contratos de las empresas privatizadas. En ese marco, se creó en la provincia la Comisión de Revisión del Marco Regulatorio y Contractual, que contaría con seis meses para elevar el proyecto de acuerdo de modificación del régimen regulatorio y contractual de la concesión.

Así, en un contexto de profunda crisis social y emergencia económica (en los principales aglomerados urbanos de la provincia la tasa de empleo ron-

rondaba los 30 puntos y el nivel de desocupación era cercano al 24%)²⁶, la renegociación iniciada tras la devaluación debía encontrar una solución lo más equilibrada posible que contemplara los intereses empresarios, de los usuarios y consumidores y del propio estado provincial. Por un lado, debía analizarse si resultaba pertinente la solicitud empresarial de aumentar tarifas o percibir subsidios estatales a fin de equilibrar su ecuación financiera original, evaluando los niveles de cumplimiento de la empresa y su desempeño a lo largo de la concesión; por otro lado, también debían ser considerados los intereses de los usuarios que no estaban en condiciones de pagar tarifas más altas –en caso de corresponder–.

En el nuevo contexto, la empresa argumentó que las medidas adoptadas por el gobierno nacional (ante las cuales el Ejecutivo local no había actuado con vistas a resolverlas) habían generado un deterioro de la Concesión que atentaba contra la propia ejecución del contrato, habiendo ocasionado la ruptura de las bases económicas sobre las que se llamó a licitación y se firmó el contrato. De este modo, los ingresos de la empresa se habían reducido notoriamente, mientras que los costos operativos y de inversiones habían aumentado debido, fundamentalmente, al incremento de los costos financieros. Por este motivo, habían sido afectados tanto el nivel de endeudamiento (valuado en pesos) de la compañía, como su posibilidad de cumplimiento de las obligaciones –tanto con el Estado Concedente como con los acreedores financieros, lo que le “ha generado una difícil situación ante la comunidad financiera internacional”–.

En este escenario, la empresa argüía que su patrimonio neto se había transformado en negativo y su capital social había sido prácticamente expoliado. Por tanto, resultaba necesario que el Concedente reconsiderara el marco legal que reconocía el equilibrio de la ecuación económica del contrato cuando las tarifas por los servicios prestados permitían recuperar durante la Concesión los costos de la prestación del servicio, así como el capital empleado y su remuneración. De este modo, proponían como “solución integral” la implementación de aumentos tarifarios, reformas en los planes de expansión del servicio y ejecución de obras, e inalterabilidad del equilibrio de la ecuación económica financiera original²⁷.

Estos reclamos fueron duramente cuestionados por parte de la Comisión renegociadora que criticó la intención del Concesionario de evadir lo fijado contractualmente en relación a las Garantías Contractuales, así como sus solicitudes de aplicación de un seguro de cambio y de implementación de revisiones tarifarias (la revisión contractual

²⁶ Puntualmente, en mayo de 2002 la tasa de empleo y de desocupación era, respectivamente, del 31,3 % y 24,3% en Gran Rosario; y del 28,6% y 23,4% en Gran Santa Fe en cada caso (fuente: EPH).

²⁷ También se solicitaba la renuncia del Poder Ejecutivo a exigir el cumplimiento de las metas (lo cual en los hechos alteraría el criterio básico de “metas y objetivos” presente en el contrato original).

debería ser integral y no sólo tarifaria²⁸). En relación con este último punto, la Comisión alegó que casi todo el déficit declarado por la empresa (superior a los \$ 125 millones) y que ésta mencionaba como central para asegurar la continuidad del servicio, era explicado por la deuda financiera contraída por la misma, no pudiendo trasladarse al Concedente las consecuencias de decisiones tomadas en el marco del riesgo empresario (según lo calculado por la Comisión, el déficit de flujo de fondos proyectado en relación con la prestación del servicio era de poco más de \$ 4 millones).

A lo largo del proceso de renegociación, los argumentos esgrimidos por cada una de las partes permanecieron sin grandes modificaciones y, a pesar de haberse concretado algunos acuerdos transitorios, no se vislumbraban posibilidades concretas de un entendimiento más duradero. Las diferencias se agudizaron aún más cuando la empresa formalizó su reclamo ante el Centro Internacional de Arreglo de diferencias Relativas e Inversiones (CIADI) en abril de 2003.

En la demanda (presentada contra Argentina y no contra el gobierno provincial), se reclamaban cifras millonarias en concepto de indemnización por los daños sufridos y como parte del monto necesario a fin de mantener el equilibrio económico de la concesión, incluyendo un “adecuado rendimiento de la inversión y, en particular, a restaurar el valor de los activos medidos en dólares”. Uno de los principales argumentos vertidos en el documento culpa al gobierno provincial de haber efectuado medidas de nacionalización y expropiación, prohibidas por el derecho internacional –incluidos en los tratados bilaterales de inversión firmados²⁹.

Luego de esta presentación, la Comisión tomó con cierto reparo la voluntad de negociar de la empresa ya que el documento original contenía expresiones que “se asemeja[ba]n más a una demanda judicial que a una propuesta de solución conjunta”³⁰. Por otro lado, se argumentó que según lo fijado en el contrato de concesión el ámbito de resolución de diferencias deberían ser los tribunales locales y no ámbitos extraños a esta jurisdicción³¹.

28 Ante el pedido de revisiones tarifarias extraordinarias –además de las ordinarias por modificación de costos–, la Comisión enfatizó que el aumento tarifario del 13,85% del Pq fijado luego de la primera renegociación tuvo como contraparte serios incumplimientos por parte de la empresa por lo que la misma seguía “cobrando un adicional tarifario que no le corresponde(ía) en su totalidad, resultando procedente su explicitación en el análisis a efectuar”. Ver nota enviada por el MOSPyVSF a APSFSA el 23/8/02.

29 El reclamo superaba los U\$S 300 millones en concepto de disminución del valor de la Concesión o, alternativamente, de U\$S 136 millones si decidiera compensarse a los tres accionistas principales (Suez, Agbar e Interagua) por la disminución en el valor de sus participaciones y pérdidas asociadas (además de las sumas correspondientes a la caída de la demanda y los montos incobrables). Los totales mencionados incluyen en cada caso, lo reclamado por Suez en concepto de “pérdidas por Honorarios de Operación no percibidos”. Fuente: Memorial de los Demandantes (APSFSA, Suez, Agbar e Interagua), 20/09/04. A comienzos de 2006 APSF solicitó su retiro como demandante del juicio, sin perjuicio de los reclamos de los accionistas.

30 Respuesta al Plan de Emergencia Económica del Año 2003 elevada al Sr. Ministro por la Comisión de Renegociación el 23 de junio de 2003.

31 Hasta el momento, el juicio ante el CIADI sigue en curso, aunque todavía el caso no cuenta con un laudo por parte del Tribunal Internacional.

Asimismo, desde el MOSPyV se intentó deslindar al Estado y al conjunto de la sociedad de la decisión empresarial de tomar créditos en el extranjero –y de sus consecuencias–, por tratarse de una medida inconsulta que no tendría porqué ser recompensada con transferencias desde estos sectores (vía subsidios o aumentos de tarifas). En este sentido, la postura tomada por la Comisión de Renegociación a nivel provincial parecería condecirse con los argumentos esgrimidos por su par nacional³².

Hasta entonces (es decir, a lo largo de un año y medio de iniciado este último proceso de renegociación) no quedaba claro cual era la postura ni la estrategia (de haber alguna) oficial, ya que si bien discursivamente se aludía a una renegociación integral del contrato, en los hechos, el desarrollo de la misma se circunscribía a avances esporádicos en los que el gobierno se limitaba a dar respuesta a los reclamos elevados por el Concesionario³³.

Este panorama se alteró levemente en noviembre de 2003, cuando se inició una nueva etapa de confrontación con la empresa, en la que se dejó sin efecto el Acta Acuerdo firmada en octubre del año anterior y se establecieron medidas transitorias hasta tanto fuera aprobado un nuevo Marco Regulatorio y Contractual de la Concesión. Así, las obligaciones contractuales –o renegociadas– de metas y objetivos fueron suspendidas (con excepción de ciertos parámetros de calidad y micromedición) y se urgió al Concesionario a presentar un cronograma de obras, que luego debería ser comunicado al Ente Regulador para su posterior (des) aprobación. En tanto, la facturación de los casos sociales, seguiría siendo afrontada por la provincia.

La empresa no disimuló su malestar frente a la revocación “unilateral” del Acta de Octubre y, sobre todo, a la imposición de nuevas obligaciones de inversión más exigentes. El gobierno local, por su lado, mantuvo su alineación con su par nacional y fue endureciendo una postura de confrontación con la empresa³⁴.

32 Así, a pesar de tratarse de decisiones exclusivamente empresariales (con endeudamientos adquiridos en algunos casos de modo irresponsable y hasta especulativo); lo anterior demuestra las serias consecuencias que puede acarrear no haber realizado un seguimiento serio de la evolución de los niveles de deuda empresarial así como la falta de claridad y delimitación sobre si los Estados deben o no deben responder por las deudas. Al respecto, acertadamente se advierte sobre la implicancia para el país este tipo de pasivos (es decir, las garantías cambiarías de los estados en los servicios públicos frente a una devaluación) o las tarifas reajustadas para responder a “sinceramientos” cambiarios: cada una de estas alternativas –o una combinación de ambas– traería aparejada distribuciones regresivas y dificultaría el crecimiento del país “en razón de los recursos que insume el pago de los servicios no ajustados a las condiciones locales” (Solanes, 2003).

33 Al respecto, es interesante mencionar que en el marco de las disputas señaladas, la Comisión determinó la suba del precio del cargo de micromedición en casas de familia (de \$100 a \$204 y en los predios industriales).

34 Para ese entonces, desde el Ejecutivo Nacional se prestaba a intimar a la concesionaria AASA a que firmara un acta transitoria con compromisos de inversión y calidad del servicio “muy duros”, advirtiendo que “si la compañía no acepta esas condiciones, le rescindirán el contrato en forma automática.” (*Clarín* 26/11/2003).

Casi un año después, en agosto de 2004, el Grupo Suez ofreció sus acciones al resto de los socios del *holding* al tener la intención de retirar sus capitales del país por la falta de garantías brindada por el gobierno para seguir operando. Si bien estas versiones fueron desestimadas poco tiempo después por directivos internacionales de la compañía, el hecho endureció la postura del gobierno provincial, que intimó a la empresa a respetar el contrato y a definir, en un lapso de 15 días si seguiría con el servicio para que, en el plazo de un mes, presentara un nuevo plan de obras según el acuerdo firmado en 1999 (primera renegociación) (Rosarionet, 7/9/04 y 17/8/04).

Más tarde, la empresa presentó un plan de obras al MOSPyV pero fue calificado por el gobernador Obeid como de un “caradurismo inaceptable” por no tratarse de un plan de obras concreto, sino de alternativas de corto plazo, carentes de un financiamiento explícito. En este contexto, el gobernador amenazó con reconsiderar el proyecto presentado por un grupo de diputados del arco opositor que promovía la rescisión del contrato, y no descartó la convocatoria a una consulta popular no vinculante a fin de realizar un sondeo de la opinión de los santafesinos (Rosarionet, 28/9/04).

Así, a lo largo de 2004, el gobierno local tomó distancia de su par nacional (que en mayo había concretado un acuerdo transitorio con la empresa Aguas Argentinas –catalogado como “un ejemplo a seguir”–) y el gobernador comenzó a acusar duramente a la empresa por las propuestas realizadas ante el nivel de incumplimiento registrado a lo largo de la concesión.

Finalmente, a fin del año 2004, un decreto dejó sin efecto gran parte de la normativa sancionada en la segunda readecuación contractual y estableció una nueva renegociación del contrato desde el 1º de enero del año siguiente. Algún tiempo después, el MOSPyV, dictó dos nuevas resoluciones que endurecieron aún más las relaciones: la primera de ellas fijó exigencias para el cumplimiento del contrato de concesión, obligando a la compañía a ejecutar una serie de inversiones correspondientes a los años 2, 3 y 4 y obras de expansión por un monto de aproximadamente \$ 110 millones. La segunda resolución dispuso que todos los montos recaudados por la empresa en concepto del aumento del 13,85% del m³ (carga compensatorio establecido en el Acta del 28/4/99) deberían ser contablemente discriminados y depositados en una cuenta especial creada a tal efecto. Ambas resoluciones fueron recurridas por la empresa.

Estas disposiciones fueron realizadas poco tiempo después de que el gobernador Obeid difundiera que desde el gobierno provincial se estaba diseñando un sistema que permitiera el paulatino retiro del Consorcio (“ir sacándonos de encima una mala empresa”³⁵), y anunciara la futura creación del Ente del Agua (ENA) con poder de

³⁵ En respuesta a estas declaraciones, la empresa una vez más amenazó con irse del país afirmando que no tendrían problemas en sentarse y discutir de qué forma tendrían que abandonar la concesión, ya que según el director de relaciones institucionales de la empresa –Alfredo Parcel–: “nadie quiere quedarse donde no lo quieren”. Para estos temas, consultar ediciones del 7 y 8 de enero de 2005 en *Rosarionet*.

gestión y de administración, en toda la provincia. Según se dio a entender, se pretendía instrumentar al ente a fin de recuperar servicios, respetando los contratos realizados con las empresas concesionarias y que las nuevas redes a construirse fueran propiedad estatal provincial, en sociedad con las comunas³⁶.

En este marco, a comienzos de 2005, el gobierno anunció el adelanto de una serie de obras claves en la provincia: la extensión de redes de agua potable en todas las ciudades (incluso en las que existe el servicio concesionado) y la construcción de cloacas en las ciudades de Rosario, Santa Fe y Rafaela. Dichas obras serían solventadas con fondos públicos (a partir de un fondo fiduciario que se crearía bajo el control de un "Ente del Agua") y luego cargadas a Aguas Provinciales de Santa Fe, en el marco de la renegociación contractual con la empresa (Rosarionet 11/1/05 y Ambito Financiero 12/1/05).

Así, la posibilidad de concretar un acuerdo se alejaba cada vez más. Así, en un escenario de tensión generalizada en el que las relaciones se habían deteriorado de manera considerable, la rescisión del contrato comenzó a vislumbrarse como la alternativa más factible.

3.6. La reestructuración

de la deuda Tal como se ha mencionado, el nivel de endeudamiento registrado por la empresa particularmente en 2000 y 2001 alcanzó niveles más que significativos, siendo 1,4 veces el nivel de facturación promedio de esos años y casi el doble que el patrimonio neto (estableciendo una relación de 1,8).

En este escenario, cobraron particular importancia los montos aportados por el BID y la CFI que representaron conjuntamente, más del 65% de los U\$S 135 millones de deuda en 2001 (alrededor de U\$S 90 millones). Dichos organismos habían exigido el respaldo de los principales accionistas de la empresa, que se transformaron en los Garantes Financieros "a efectos de cubrir posibles incumplimientos en el pago por parte de APSF" (Memorial, 2004). Así, en julio de 2004 los montos (máximos) a ser cancelados eran los siguientes: a) Suez: U\$S 57,2 millones; b) Agbar: U\$S 9,4 millones; y c) Interagua: U\$S 12,8 millones. Es decir, en total, los principales accionistas debían responder por aproximadamente U\$S 80 millones.

³⁶ El Fondo Fiduciario se conformaría a partir de los aportes provinciales, y otros provenientes de la invitación a integrarlo que se haría a municipios, comunas y cooperativas. El ENA, que estaría a cargo de la administración de las obras, tendrá jurisdicción sobre todas las redes no concesionadas, las construidas después de la concesión del servicio, o las rescatadas de la empresa concesionaria a través de los mecanismos de negociación que se llevarán adelante. Al respecto, consultar las ediciones del 12/1/05 y del 23/12/04 del diario *Ámbito Financiero*.

Gran parte de esta deuda (y de la contraída con otras entidades) logró ser reestructurada luego de que los organismos multilaterales realizaran los reclamos respectivos –ante los vencimientos acordados– a los principales accionistas (“*sponsors*”).

En este marco, en el 2004 la empresa canceló con el BID y la CFI algo más de U\$S 4,5 millones en concepto de deuda por intereses y en marzo de 2005 el Consorcio logró reestructurar con estos acreedores multilaterales el resto de la deuda pendiente. Dicha reestructuración contemplaba, sobre un total de U\$S 72 millones:

- a) el pago por parte de *los accionistas* de U\$S 54 millones al momento de finalizar el acuerdo (por lo que se consideró que la Sociedad contrajo una nueva deuda con sus accionistas);
- b) el pago del monto restante (cerca de U\$S 18 millones) que en un principio debía ser pagado por la Sociedad en diez cuotas semestrales, desde febrero de 2006. Este último monto, quedaría supeditado a que el Consorcio percibiera pagos provenientes de disputas legales relativas a la finalización del contrato o eventos de expropiación (CIADI incluido)³⁷. Sin embargo, debido a que la Sociedad no pudo cumplir con el cronograma previsto, los accionistas efectuaron, al momento de cierre del balance de 2005, el pago de la primera cuota (monto que se suma a la deuda de la Sociedad con los accionistas)³⁸.

Por otro lado, entre fines de 2004 y comienzos de 2005 se lograron acuerdos de cancelación de deuda bancaria con diversas entidades por más de U\$S 9 millones. En todos los casos se le reconoció a la Sociedad una quita importante, ya que los pagos se efectivizaron al 33% del valor nominal mencionado (lo cual representaría una virtual pesificación del pasivo, en un contexto en el que la paridad se mantuvo relativamente estable de U\$S1 = \$ 3). A esto se sumó, la cancelación de un préstamo otorgado –en 2001– por el Banco HSBC Bank por un valor nominal de alrededor de U\$S 5 millones, cuyo pago se efectivizó al 41,75% del valor nominal del crédito. Nuevamente, las cancelaciones descriptas fueron posibles gracias a los préstamos otorgados a la Sociedad por los principales accionistas: Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona e Interagua.

Así, se observa que la empresa logró reestructurar una porción muy significativa de su deuda, que básicamente podría clasificarse en tres: la deuda con los organismos multilaterales, la deuda contraída por la DIPOS y la deuda bancaria.

37 También se considerarían los montos percibidos como reembolso de las inversiones efectuadas. Más específicamente, la Sociedad asumió la obligación de pagar el 25% de los eventuales ingresos efectivos (hasta un monto máximo de capital de U\$S 18 millones) que ésta pudiera percibir como consecuencia de los procesos mencionados.

38 Finalmente, cabe mencionar la terminación de los acuerdos de “Respaldo de los *Sponsors*” (constituídos por los accionistas a favor de los acreedores multilaterales) y de los de subordinación y del carácter subordinado de los créditos de los accionistas respecto de la deuda multilateral.

De todos modos, se concluye que la importante disminución de la deuda registrada en 2005 en realidad resultó ser una “transferencia” de la misma desde la Sociedad hacia los accionistas –y las sociedades relacionadas–, que fueron quienes respondieron por el pago de los créditos otorgados por los organismos multilaterales de crédito y se transformaron en los nuevos acreedores de la Sociedad (los accionistas también otorgaron los préstamos que la Sociedad necesitaba para cancelar las deudas bancarias).

A continuación se estudia más en detalle el proceso de reestructuración de deuda con los accionistas y las empresas relacionadas en el marco de la liquidación de la firma.

3.7. La rescisión del contrato y

la liquidación de la Sociedad En marzo de 2005 la empresa reclamó que en el plazo de 30 días hábiles el gobierno formulara una propuesta para renegociar el contrato de concesión. En dicha nota la empresa acusaba al Estado provincial de que luego de tres años de iniciado el proceso de renegociación, no se había registrado ninguna medida tendiente a recomponer en forma definitiva la ecuación económico-financiera original.

Así, ante la negativa del gobierno para aceptar las propuestas de la empresa de diciembre de 2004 (en donde se reclamaban incrementos del 60% de los ingresos) y las exigencias formuladas de ejecución de obras; en el mes de mayo la empresa rescindió unilateralmente el contrato aludiendo a la “culpa del Concedente”³⁹.

El gobierno, por su lado, rechazó rotundamente esta recriminación y señaló como única culpable a la concesionaria. Consecutivamente, se firmó un decreto que declaraba la plena vigencia del contrato y dispuso la ejecución íntegra de la garantía de cumplimiento del contrato y de la de operación, que finalmente fue efectivizada en el mes de agosto⁴⁰.

La noticia de la rescisión contractual obligó a organizar el retiro de la empresa, que se produciría a partir de la venta de su paquete accionario –a otra firma o Consorcio–, y no mediante un nuevo llamado a licitación para la entrega del servicio⁴¹.

³⁹ Para un seguimiento más detallado del tema, consultar los diarios del día 27/05/05 (particularmente *Clarín* y *La Capital*).

⁴⁰ Esto significó que \$ 68 millones depositados en bancos a nombre de Aguas Provinciales, fueran redireccionados a las cuentas del ENRESS. La decisión, si bien no invalidaba el contrato de concesión con Aguas Provinciales y Suez, representaba un endurecimiento en las relaciones (consultar *Página/12*, 13/08/05; *El Cronista*, 18/08/05; y *Clarín* y *La Nación* del 19/08/05).

⁴¹ Se trataba de la venta del 77,5% de APSFSA: dejarían la compañía todos los accionistas, con excepción del Banco Galicia y los empleados (con el 10% del PPP).

En un principio, fueron tres las empresas interesadas en hacerse cargo de la concesión, aunque ninguno de estos intentos prosperó. Sorpresivamente, en medio de estas negociaciones, el gobierno local ofreció a Suez retomar la prestación del servicio (en un esquema que incluía aumentos tarifarios), pero la propuesta fue rechazada⁴². Finalmente, una nueva tentativa de cambio de propiedad (a la empresa Alberdi Aguas) avanzó más que las anteriores, pero volvió a fracasar debido a la condición *sine qua non* impuesta a último momento por el gobierno provincial para aprobar la venta: la renuncia por parte de la Concesionaria y sus accionistas a la demanda contra el país que habían presentado en el CIADI.

La negativa de la empresa a tal requisito devino en que en la asamblea de accionistas originalmente convocada para aprobar la venta del paquete mayoritario de acciones a Alberdi, se decidiera la disolución de la compañía (13 de enero de 2006).

La disolución de la Sociedad, que ya no podía concebirse como “empresa en marcha”, se efectivizó en el balance contable de la empresa del año 2005.

3.8. La reestatización del servicio Ante la disolución del Consorcio, comenzó un período de reestatización de la empresa, para lo cual fue creada una sociedad anónima estatal.

El decreto de rescisión del contrato se sancionó el último día de enero de 2006. Allí, se enumeró una extensa lista de causales de rescisión, presentes en el contrato, en las cuales había incurrido la empresa, tales como el incumplimiento de disposiciones contractuales, atrasos en el cumplimiento de las inversiones y metas previstas u ocultamiento de información al Ente.

Por último, se definió que hasta tanto se formalizara el contrato de vinculación entre la recientemente creada empresa estatal y la provincia de Santa Fe, regiría el marco normativo vigente para la ex Concesionaria, a excepción del PGMDS, que sería reemplazado por el plan de obras comunicado a la empresa a fin de 2005.

La empresa estatal “Aguas Santafesinas Sociedad Anónima” (ASSA) se había creado –en principio por un plazo de 20 años– pocos días antes de que se decretara la rescisión del contrato, y se dispuso que en calidad de S.A. se rigiera de acuerdo al derecho privado, según lo establecido en la Ley de Sociedades Comerciales.

⁴² Los aumentos serían del 25% para el año 2006 y otro 5% para el 2007 y 2008 (*Clarín* 22/11/05). Esta inesperada proposición, si bien fue rechazada sin hesitaciones por la empresa, fue leída por algunos como un guiño a favor de los interesados, ya que volvió a poner en escena la discusión tarifaria, pero esta vez, avalando aumentos.

La toma de posesión se realizó el 8 de febrero de 2006. Según palabras del presidente del Directorio de ASSA, Juan Venecia el actual modelo representaría una alternativa superadora a lo que fue la DIPOS en los años ochenta y el modelo de la década del noventa que “garantizará el servicio, la prestación y una gestión esencial para proveer a los santafesinos de agua con las exigencias y obligaciones no cumplidas por el Concesionario anterior” (El Litoral, 10/01/06).

Dichos intentos deberán desarrollarse en paralelo a la definición de una cuestión multimillonaria: la demanda (aún pendiente) ante el CIADI⁴³.

4. Síntesis y reflexiones finales.

Un balance de la concesión y

los desafíos a futuro A partir de lo analizado en el presente documento, cabe la formulación de algunas reflexiones finales de este estudio de caso que ha sido analizado teniendo en cuenta la realidad nacional, sin descuidar la experiencia internacional.

En este sentido, en términos más generales, no puede dejar de mencionarse la importancia que tuvo en los países de la región (altamente endeudados) la “vorágine neoliberal” particularmente en los años noventa. Así, logró imponerse casi sin resistencia la lógica “sacralización del mercado” (en paralelo a la “demonización del Estado”) y, en ese marco, incluso el agua fue considerada como una mercancía, cuando poco tiempo atrás había sido concebida como lo que es: un derecho humano esencial.

Particularmente, en el caso de los servicios de agua potable y desagües cloacales en Santa Fe, el argumento de la ineficiencia estatal para realizar inversiones a fin de alcanzar la universalización de las prestaciones resultó trascendental a la hora de fijar las condiciones del traspaso del servicio a una sociedad liderada por una corporación multinacional como Suez. Por otro lado, la urgencia por realizar las inversiones requeridas a fin de mejorar la calidad de la prestación de los servicios justificó que el traspaso de los bienes se realizara de manera gratuita al Consorcio que ofreciera la menor tarifa en la licitación.

Tanto inicialmente, como a lo largo de la concesión, se fueron realizando otras concesiones que favorecieron al consorcio.

Asimismo, se dispuso un esquema tarifario según el cual el precio del agua sería indexado, de manera independiente de la evolución de otros precios

⁴³ Esto, a pesar de que se trate de una resolución a nivel nacional (recuérdese que la demanda fue entablada contra el Estado Argentino y no contra el Estado provincial).

de la economía (como el IPC o el IPIM), de los niveles de ingresos de la población; o incluso, a pesar de que en los pliegos de licitación se calculaba una inflación nula para las proyecciones económico-financieras. En la misma línea, mediante las “revisiones tarifarias” la empresa podría trasladar a los usuarios finales las variaciones en los costos y/o impuestos aplicados a la firma. Tal como se advirtió en el cuerpo principal del trabajo, además de contravenir lo dispuesto en la Ley de Convertibilidad –en cuanto a la explícita prohibición para indexar o ajustar las tarifas–, el esquema tarifario propuesto desincentivaba a la empresa a reducir sus costos y presentaba el riesgo de alterar los precios relativos de manera considerable.

En cualquier caso, los principios conductores de la licitación y el contrato de concesión se desvirtuaron poco tiempo después, con lo dispuesto en las dos renegotiaciones contractuales (realizadas de manera exclusiva por el Poder Ejecutivo) en las que no sólo fueron incrementadas las tarifas (en rigor, el precio del m³ de agua, es decir, el valor definitorio en la adjudicación de la concesión), sino que también fueron reprogramadas –luego suspendidas– las obras y disminuidas las inversiones exigidas⁴⁴.

Así, los aumentos tarifarios, sumados al carácter inelástico del servicio y al importante peso relativo de los cargos fijos en la estructura tarifaria; afectaron con mayor intensidad a los sectores de menores recursos –más aún en un contexto de creciente distribución regresiva del ingreso como el registrado–.

De todos modos, a pesar de la nueva programación (e incluso de la mayor facturación registrada por el Consorcio –sus ingresos se incrementaron casi el 40% hasta 2001–), los planes de obras dispuestos tampoco fueron concretados, por lo que además de tergiversarse la principal motivación de la concesión (expansión de la cobertura del servicio mediante la menor tarifa), no se respetó el criterio por el cual inicialmente se había resuelto no cobrarle canon al Consorcio: dicho dinero debería ser destinado a la inversión en obras⁴⁵. Sin embargo, esto no sucedió (al menos en la magnitud propuesta), lo cual evidenció el escaso incentivo que tenía la empresa para invertir y el nulo riesgo de comprometer capital propio.

44 En este punto resulta clarificadora la visión del ente regulador cuando afirma que “de los ocho (8) años transcurridos desde el inicio del concesionamiento, prácticamente seis (6) de ellos han estado afectados en forma directa por períodos de revisión contractual, signados por explícitas suspensiones o postergaciones de las obras comprometidas” (ENRESS, 2004).

45 Los niveles de expansión registrados no fueron de los más elevados, aún cuando fueran costeados –al menos parcialmente– por los propios usuarios mediante el cargo de infraestructura: hasta 2001 la red de agua potable se había extendido apenas el 13%, aunque la de desagües cloacales tuvo un desarrollo más importante, cercano al 50%. Por otro lado, la cantidad de medidores instalada en los primeros seis años de la concesión (1996-2001) superaba levemente a la que debería haberse colocado en *cada año* de la gestión. Así, de haberse cumplido con el cronograma original, se hubiera promovido que gran parte de la población pagara por el agua *realmente* consumida.

En otras palabras, la manera en que se desarrolló el proceso, induce a pensar que se trató de una oferta oportunista, en la se propuso un valor por m³ de agua lo suficientemente bajo como para ganar la licitación al consorcio competidor (cuya oferta resultó ser un 18% superior a la ganadora) y, una vez adjudicada la concesión, se introdujo una serie de cambios en el contrato a fin de alcanzar la modalidad de regulación económica total, diferente al sistema de metas y objetivos y de riesgo empresarial adoptado originalmente.

Por otro lado, en línea con la ausencia de exigencias o estímulos adecuados para arriesgar capital propio, debe inscribirse el incentivo que tuvo el consorcio para asumir los importantes montos de deuda con el exterior, fundamentalmente con el BID y la CFI, cuyo costo financiero duplicaba sus márgenes de ganancia (período 1996-2001).

De todas maneras, tal como se desprende del estudio, el mayor nivel de endeudamiento no se correspondió con la ejecución de mayores inversiones –que apuntaran a una mejora del servicio–. Por el contrario, la adquisición de dichas sumas parecería estar relacionada con una estrategia financiera desligada de los planes de inversión. En tal sentido, es probable que parte de la diferencia encontrada entre la deuda adquirida (más los ingresos de la firma) y los niveles de inversión haya sido destinada a las transferencias de divisas al exterior (por alrededor de U\$S 30 millones en 2001).

En otro orden, es difícil suponer que el Consorcio no haya previsto la posibilidad de la finalización del esquema de paridad fija (\$1=U\$S1), mas aún si se tiene en cuenta que casi la mitad de la deuda total registrada a fines de 2001 había sido adquirida a lo largo de dicho año; en el que por ejemplo recibió en el mes de noviembre (tan solo 21 días antes del “corralito”) más de U\$S 40 millones de la CFI (sumados a otros U\$S 10 millones del Banco HSBC).

En este sentido, quedarían desacreditados los reclamos efectuados por la empresa en el marco de la renegociación del contrato iniciada en enero de 2002, en donde el Consorcio solicitó la suba de tarifas y/o el establecimiento de subsidios por parte del Estado a fin de poder afrontar la deuda contraída (gran parte de la cual, cabe recordarse, había sido desembolsada en un escenario de inminente finalización del esquema convertible). En los hechos, dicha solicitud denotaba un intento de la empresa de socializar los costos de sus –inconsultas– decisiones privadas; a pesar de que no habría mayores motivos para que estas “multimillonarias” consecuencias para el Consorcio, producto del alto nivel de endeudamiento con el exterior (complicación que, por otro lado, hubiera sido considerablemente menor si la deuda se hubiera adquirido en la plaza local) fueran solventadas por los usuarios (vía aumentos tarifarios) o incluso el Estado (a través de subsidios).

Por otro lado, resulta atinado rescatar la visión de ciertos analistas cuando señalan que, al no haber sido fijado un plazo determinado de vigencia para la Convertibilidad, por cuanto una ley puede ser derogada por otra, alegando razones de fuerza mayor o interés público; “los reclamos de *seguridad jurídica* son altamente cuestionables aún

cuando en los contratos de concesión y licencia se explicitara o insinuara la virtual dolarización de las tarifas por la totalidad del plazo de su vigencia” (Kozulj, 2005) (cursiva propia).

En este punto, la resolución del conflicto ante el CIADI resultará fundamental. Sin embargo, al menos dos cuestiones hacen que las previsiones no sean de lo más auspiciosas. Por un lado, en el marco de la “catarata” de demandas presentadas ante este Tribunal contra el Estado Argentino producto de la finalización del régimen de Convertibilidad en 2002, los dos primeros dictámenes oficiales han sido desfavorables contra la Argentina, lo cual podría sentar precedente para los siguientes casos⁴⁵. Por otro lado, en el caso puntual de APSF, se presenta una situación particular: los demandantes contra el Estado argentino son los mismos que en su momento habían negociado el crédito otorgado por la CFI (brazo financiero del BM), comprometiéndose a responder oportunamente por el mismo, tal como finalmente sucedió. De este modo, se plantea una situación algo compleja en la que el grupo del Banco Mundial de algún modo estaría siendo “juez y parte” del proceso, en tanto y en cuanto una parte del mismo es acreedora (vía CFI) de una deuda condicionada a la resolución favorable del dictamen que el propio Banco Mundial deberá determinar en el CIADI.

Para concluir, a partir de todo lo analizado puede decirse en términos más amplios que los problemas clásicamente identificados como propios de la gestión estatal (y que han sido claramente reconocidos en el estudio de caso en cuestión), no han sido superados mediante la incursión de la participación privada en la prestación del servicio. El fracaso de la concesión se dejó ver al no haberse cumplido con los objetivos promotores de la concesión ni comprobarse una mejora en la prestación del servicio según lo pautado, con sus consecuentes repercusiones en el bienestar de la población.

De este modo, la entonces criticada insuficiencia en los niveles de inversión y eficiencia, precaria calidad de los servicios e insatisfactorios niveles de cobertura, indefensión de los usuarios por falta de instancias que garantizaran la resolución de las quejas, entre otros de los conflictos más resonantes, no han sido resueltos del modo esperado. Por otro lado, las mejoras registradas han conllevado altos costos tanto para los usuarios (vía aumentos tarifarios) como, en última instancia, para el Estado que es el que deberá responder por las inversiones no realizadas a fin de alcanzar los niveles de cobertura y calidad esperables a comienzos del Siglo XXI⁴⁷.

46 Se trata de los dictámenes relativos a las demandas presentadas por CMS Gas Transmission Company y por Azurix Corp. No se considera el caso de Aguas del Aconquija S.A. y Vivendi Universal, con resolución favorable para el Estado argentino en la primera instancia, porque éste resulta de una presentación previa y no figura entre sus argumentos principales las eventuales pérdidas de inversión provocadas por la devaluación, tal como sucede con las demandas iniciadas luego de 2002.

47 Recuérdese que la incursión estatal a fin de garantizar “en última instancia” la prestación del servicio se había manifestado ya con la creación del Ente del Agua (ENA) que se había comprometido a realizar inversiones ante la necesidad de mejorar el servicio.

Así, la reestatización del servicio de agua potable y alcantarillado en la provincia de Santa Fe (tercer caso en el país⁴⁸) ubica al Estado de cara a un nuevo desafío, teniendo que evitar caer en los mismos errores por los cuales había sido juzgado en la década del ochenta; solucionar y responder por los incumplimientos del Consorcio en los noventa –sobre todo en lo vinculado a niveles y metas de inversión–; y enfrentar un nuevo reto a futuro en el cual logre abrir una instancia *superadora* y se ubique como un “Estado-gerente”, capaz de administrar eficientemente la empresa, sin dejar de lado los objetivos que le son propios⁴⁹.

Teniendo presente todas estas advertencias, la reestatización de los servicios de agua potable y saneamiento parecería ser el escenario más auspicioso. Al respecto, cabe recordar lo enunciado por uno de los teóricos más favorables a las privatizaciones en los servicios públicos, cuando indaga: “¿existe algún tipo de negocio en que el servicio se paga con precios que no debería ser privatizado? Nuestra respuesta es un no cauteloso, pero existe una industria que ha mostrado ser muy difícil de transferir a la propiedad privada de una forma que resulte en mejoras de bienestar claras. Esta es la provisión de agua y saneamiento” (Megginson, 2005).

Parecería ser que el caso santafesino, al igual que muchos otros en el país, no ha sido la excepción a la regla.

48 Se trata del tercer caso de reestatización de los servicios tras el fracaso de las concesiones en las provincias de Tucumán (Aguas de Aconquija S.A.) y de Buenos Aires (Azurix); y primer caso de retiro por parte de Suez, ya que el Consorcio que prestaba el servicio en Capital Federal y algunos partidos del conurbano bonaerense finalmente rescindió la concesión de AASA a comienzos de 2006.

49 Al respecto, R. Vernon (Universidad de Harvard), sostiene refiriéndose a las empresas públicas: “No podría concluirse de la evidencia disponible que todas las empresas estatales sean necesariamente ineficientes y que las empresas privadas sean necesariamente eficientes. La cuestión es mucho más complicada. La eficiencia –es decir, cuánta producción se deriva por unidad de insumo– es un concepto de ingeniería. Sin embargo, esto no tiene nada que ver con la *aportación social que pueden hacer las empresas estatales. Muchas de las medidas de las empresas estatales están dirigidas a redistribuir los ingresos de un modo u otro. De modo que debemos juzgar a cada empresa por sus propios méritos*” (cursiva propia) (citado en Kliksberg, 1993).

Registro bibliográfico

Pesce, J.
"El grupo Suez y la concesión de agua potable en la provincia de Santa Fe: la primera 'piedrita en el zapato'". *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 3, n° 3, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 165-196).

Bibliografía

- Aderasa** (2005): *Las tarifas de agua potable y alcantarillado en América Latina*, The World Bank Group, mayo (en www.aderasa.org).
- Arza, C.** (2002): "El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios", *Documento de Trabajo N° 10*, Ed. FLACSO Argentina, marzo.
- Azpiazu, D.** (2005): "Privatizadas. Ayer, hoy y mañana", colección *Claves para todos*, Ed. Capital Intelectual.
- Azpiazu, D.; Catenazzi, A. y Forcinito, K.** (2004): "Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, Ed. UNGS, Bs. As., marzo.
- Banco Mundial:** "Argentina. Córdoba - Public Sector Assessment: Proposal for Reform", Informe N° 15132- AR, 15 de Mayo de 1996 (b).
- : "Argentina. Gestión de los Recursos Hídricos. Elementos de Política para su desarrollo sustentable en el Siglo XXI", Informe N° 20729- AR, 30 de agosto de 2000.
- : "La Reforma de los servicios públicos provinciales: Dificultades, desafíos y mejores prácticas", Informe N° 15063- AR, 22 enero de 1996 (a).
- : "Water Resources Management", Resumen Ejecutivo, Washington, DC, septiembre de 1993.
- Barlow, M. y Clarke, T.** (2002): *Oro azul: la batalla contra el robo del agua del mundo*, Toronto: Stoddard.
- Barlow, M.** (2001): *El oro azul. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta*, primavera (en www.espora.org).
- Basualdo, E.** (2006): *Estudios de Historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Ed. FLACSO, S. XXI, marzo.
- Bernhardt, D.** (2005): "Manila: a success sotory turned sour" en Von Weissacker, E.; Young, O.; Finger M. y Bersheim, M. (eds.): *Limits to privatization. How to avoid too much of a good thing*, Ed. Earthscan, Londres.
- Cecconi, T.** (1999): "Las calificaciones de Santa Fe: bien las desregulaciones, más o menos las privatizaciones", en *Novedades*, IERAL de Fundación Mediterránea. Año 18, N° 189, septiembre.
- CEPAL:** *La privatización de servicios públicos basados en agua*, LC/R. 1486, 11 enero de 1995.
- Chambouleyron, A.** (1996): "La privatización de los servicios públicos en las provincias: algunas consideraciones" en *Novedades*, IERAL de Fundación Mediterránea, Año 18 - N° 189, septiembre.
- Chandra, M.; Girard, R. y Puscas, D.** (2005): *Biografía corporativa. Suez*, Polaris Institue, julio.
- Comisión Especial de la Cámara de Diputados** (2005): *Fuga de divisas en Argentina. Informe final*, Ed. Siglo XXI/FLACSO, Bs. As., marzo.
- Corrales, M.E.** (1998): "La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina", en Barrionuevo, A. y Lahera E., (eds.) *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*, Ed. CLAD-Eudeba, Buenos Aires, septiembre.

- Dromi, R.** (1997): *Empresas públicas. De estatales a privadas*. Ed. Ciudad Argentina, España, noviembre.
- ENRESS** (2004): *Informe sobre el cumplimiento de Aguas Provinciales de Santa Fe*, enero.
- ETOSS** (2003): *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.*, septiembre.
- FIEL** (1999): *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Ed. FIEL.
- Finger, M.** (2005): "The top public service transnational corporations", en Von Weissacker, E.; Young, O.; Finger M. y Bersheim, M. (eds.): *Limits to privatization. How to avoid too much of a good thing*, Ed. Earthscan, Londres.
- Finger, M. y Levett, R.** (2005): "Thames water utilities limited, UK", en Von Weissacker, E.; Young, O.; Finger M. y Bersheim, M. (eds.): *Limits to privatization. How to avoid too much of a good thing*, Ed. Earthscan, Londres.
- Forcinito, K.** (2000): *Los sectores de infraestructura para la prestación de servicios públicos en la Argentina lineamientos generales de regulación pública*, ficha de clase.
- Gaggero, J.; Gerchunoff, P.; Porto, A.; y Urbiztondo, S.**: "Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación", *Estudios*, Año XV N° 63. Julio/Diciembre.
- Hall, D. and Popov, V.** (2005): "Privatisation and restructuring of water supply in Russia and Ukraine", mimeo, enero.
- Hall, D.** (1999): "Privatisation, multinationals, and corruption", en *Development in Practice*, Vol. 9, N°5, noviembre.
- Hay, K.** (2005): "The World Bank and Privatization" y "The world Bank's privatization policies" en Von Weissacker, E.; Young, O.; Finger M. y Bersheim, M. (eds.): *Limits to privatization. How to avoid too much of a good thing*, Ed. Earthscan, Londres.
- Herrero, F.** (2002): *La Regulación provincial de los servicios públicos en Argentina*, Universidad de Lanús, Ed. Cooperativas, diciembre.
- Jouravlev, A.** (2004): "Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI", *CEPAL*, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, documento N° 74, Santiago de Chile, julio.
- Kliksberg, B.** (1993): *Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, FCE, México.
- Kozulj, R. y Pistonesi, H.** (2004): *Elementos para el análisis de la actual crisis energética argentina*, Fundación Bariloche-CTA, abril.
- Kozulj, R.** (2005): "Crisis de la industria del gas natural en Argentina", *CEPAL*, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, documento N° 88, Santiago de Chile, marzo.
- Lee, T.R. y Jouravlev, A.S.** (1998): "La regulación de la prestación privada de servicios de agua potable y alcantarillado", en *CEPAL*, N° 65, Santiago de Chile, agosto.
- Lentini, E.** (2000): *Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema*, Buenos Aires (mimeo).

- Loftus, A. y Mac Donald, D.** (2001): "Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires", *Realidad Económica*, N° 183, octubre-noviembre.
- Lombó, L. y Torres G.** (2004): "Concesión de Aguas Provinciales de Santa Fe, ¿Crónica de un final anunciado?", Documento de Adelco y Vecinal 7 jefes, 17 septiembre.
- Luoma, J.** (2004): "The water thieves", *The Ecologist*, marzo, vol. 32, ISS, 2, pp. 52-58.
- Mashauri, D.A. y Seppälä, O.** (2004): "Dar es Salaam Water Suply and Sewerage Authority (DAWASA), caso de estudio D13/ Tanzania para el proyecto PRINWASS, enero.
- McDonald, D. y Ruiters, G.** (2006): "Teorizando la privatización. Contribución al desarrollo de una perspectiva de investigación crítica", en *Más allá del mercado: el futuro de los servicios públicos*, Anuario de los servicios públicos 2005/6, TNI, Public Services International Research Unit (PSIRU), enero.
- Meggison, W.** (2004): "La privatización en perspectiva: los últimos veinte años", en Montes, J.L. (coord.), *Teoría y política de privatizaciones: su contribución a la modernización económica. Análisis del caso español*, Ed. Fundación SEPI y Eds. Cinca, Madrid, marzo.
- Meggison, W.** (2005): *The Financial Economics of Privatization*, New York, Oxford University Press.
- Muñoz, A. et al:** *El Agua Derecho humano o Mercancía de Lucro. Suez Lyonnaise Des Eaux, s/f* (en www.cedha.org.ar).
- Muñoz, A.** (2004): "Argentina-Santa Fe: hasta que se vaya Suez"; en Grosse, R., Thimmel, S. y Taks, J. (comps.) *Las canillas abiertas de América Latina*, Ed. Casa Bertolt Brecht, octubre.
- (2004): *Asamblea Provincial por el Derecho al Agua*, septiembre.
- (2004): *Privatización del servicio de agua potable en la provincia de Santa Fe. Historia de un fracaso*.
- Nahón, C.** "El estado del Estado. El desafío de los servicios públicos", en *Realidad Económica*, N° 219, Buenos Aires, 1ª de abril al 15 de mayo de 2006.
- Nochteff, H. y Pesce, J.:** "Defensa de la Competencia. Texto para la discusión", ponencia presentada en las jornadas *Hacia el Plan Fénix. Otra Argentina es posible. De la crisis al crecimiento con equidad*, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, abril 2002.
- Nochteff, H. y Soltz, H.** (2003): "Aspectos de la defensa de la competencia en la Argentina", Documento de Trabajo N° 12, Ed. FLACSO-Libronauta, noviembre.
- Oszlak, O.** (1997): "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en *Reforma y Democracia*, N° 9, CLAD, Caracas.
- Pecchia, R.** (2002): *El agua como estrategia de vida. Las privatizaciones del agua y saneamiento*, Sta. Fe (en www.multimedioscentral.com.ar).
- Peet, J.** (2003): "Priceless: A Survey Of Water" en *The Economist*, Londres, 19 de julio.
- Public Citizen** (2003): *Suez. Biografía corporativa*, agosto (en www.citizen.org).
- Robbins, P.** (2003): "Transnational Corporations and the discourse of water privatization", en *Journal of International Development*, 15, 1073-1082.

Roca Ortiz, I. (2005): "Suez - Lyonnaise des Eaux: aportar lo esencial de la vida" pero, ¿a quién?", en *The Narco News Bulletin*, 22 de marzo.

Roitman M. y Ferro G. (2003): "La concesión de Aguas Provinciales de Santa Fe", texto de discusión N° 43, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE, Bs. As., marzo.

Sánchez Fernández-Bernal, R. (2005): "1989-1999: Una década de privatizaciones en Argentina. Análisis de caso de Obras Sanitarias de la Nación", tesis doctoral pre-sentada ante la Universidad Complutense de Madrid Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, marzo.

Solanes, M. (2003): "Regulación de servicios de infraestructura y productividad", CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Solanes, M. y Peña H. (2002): "La Gobernabilidad del Agua en las Américas. Una tarea inconclusa"; documento preparado para el Foro del Agua para las Américas en el Siglo XXI, México, octubre.

Suez: *Reference Document*, varios años (en www.suez.com).

—: *Public-private partnership: Pooling skills 7/2002* (en www.suez.com).

Tavernier, Y. (2001): "Le financement et la gestion de l'eau", *Rapport d'information* n° 3081, Assemblée Nationale, mayo (en www.assemblee-nationale.fr).

Ugalde, A.: "Las empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen", CEPAL, Documento de Trabajo N° 3, oficina en Buenos Aires.

Vickers, J. y Yarrow, J. (1991): *Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica.

Vispo, A. (1991): *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Ed. Norma, Buenos Aires, abril.

Diarios consultados

Clarín, La Nación, El Cronista Comercial, El Litoral y Rosarionet, varias fechas.