

FLACSO
Área de Economía y Tecnología
Documento de Trabajo N° 17

**La concesión del servicio de agua potable y
saneamiento en la provincia Santa Fe.**

Julieta Pesce

Octubre de 2006

FLACSO-Argentina
Área de Economía y Tecnología

www.flacso.org.ar

Documento de Trabajo N° 17, Octubre de 2006

Este trabajo forma parte del Proyecto **“La privatización de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento en el interior del país”**, dirigido por el Lic. Daniel Azpiazu y patrocinado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. (PICT 2003 N° 14074).

© by FLACSO Argentina - Área de Economía y Tecnología.

Índice

Introducción.....	5
1. Las compañías transnacionales y el rol de los organismos multilaterales de crédito en la privatización del sector	7
2. El proceso de privatización del servicio de agua potable y saneamiento en Argentina	12
2.1. El caso de Santa Fe. La DIPOS	16
3. La Reforma del Estado provincial y la transferencia del servicio. El Marco Regulatorio general de la concesión	19
4. Características del Contrato	26
4.1. El Ente Regulador	28
4.2. La Regulación económica de la concesión.....	32
4.2.1. Régimen tarifario y pago de servicio	33
4.2.2. Revisiones Tarifarias.....	42
5. Las renegociaciones contractuales	45
5.1. La primera renegociación.....	45
5.2. La segunda renegociación	50
5.3. Las renegociaciones según el ENRESS	52
6. Evolución tarifaria, desempeño económico-financiero y niveles de inversión, 1996-2001	55
6.1. Evolución tarifaria e impactos socio-económicos.....	55
6.2. Desempeño empresario, inversiones y endeudamiento, 1996-2001	61
6.2.1. Las inversiones según el ENRESS.....	64
6.2.2. Niveles de Inversión y Deuda	67
6.2.3. Ingresos y Gastos de la empresa	74
7. La emergencia económica de principios de 2002 y una nueva renegociación del contrato	83
8. El desempeño económico de la empresa, en el escenario post-devaluación, 2002-2004	93
8.1. El nivel de endeudamiento y su reestructuración	96
La reestructuración de la deuda	99
9. La rescisión del contrato y la reestatización del servicio	105
El intento de venta de la empresa.....	105
La liquidación de la Sociedad	107
La reestatización del servicio	111
10. Síntesis y reflexiones finales	114
Anexo 1. Características generales del Grupo Suez. Países en los que opera y su gestión.....	120
Estructura de la empresa	121
Modalidades de gerenciamiento y participación de Suez Environment en el mundo.....	124
Agua y tratamiento de desagües cloacales	124
1.1. Algunos fallidos casos de concesión de servicios de Suez Environment en el mundo	127
Anexo 2. Diferentes tipos de contrato operados por el grupo SUEZ.	
Características y ejemplos.....	133
Anexo 3. A.P.S.F.S.A. Conceptos facturables al usuario según ubicación y tipo de inmueble, conexión instalada y solicitud del usuario.....	135
Anexo 4. Cargos de Infraestructura en desagües cloacales según primera renegociación.....	136

Anexo 5. A.P.S.F.S.A Cargo de micromedición según su diámetro (mm y \$) según renegociaciones.....	136
Anexo 6. Incumplimientos del Concesionario según el ENRESS en virtud del informe presentado a la Comisión de Renegociación en enero de 2004	137
Anexo 7. Población Santa Fe (total provincia), Gran Rosario y Gran Santa Fe, años 1991y 2001.Datos de cobertura y desocupación (totales y porcentajes).....	142
Anexo 8. A.P.S.F.S.A. Inversiones planeadas en períodos de 5 años (I a VI) (millones de pesos).....	142
Referencias Bibliográficas	143

La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe*

Julieta Pesce**

Introducción

El presente trabajo analiza los factores más relevantes de la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales a cargo del Consorcio 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 breve panorama del contexto internacional y de la creciente importancia de las corporaciones transnacionales en la prestación de los servicios públicos. Particularmente en el caso de América Latina, se observa que dicha orientación se desarrolló en el marco del auge neoliberal que tuvo lugar -con más énfasis- en los años noventa, y a partir del cual las privatizaciones comenzaron a verse como una solución múltiple que lograría remediar simultáneamente los problemas presupuestarios de los países (y de sus niveles de endeudamiento) así como la ineficiencia de las empresas estatales, entre otros varios factores. En esta línea se inscribe el profundo proceso de reestructuración y venta de empresas públicas llevado a cabo en la Argentina, en el cual la entrega en concesión de diversos sistemas de agua potable y alcantarillado tuvo un lugar central.

De esta manera, en segundo lugar, en el trabajo se analizan de modo específico las características de la entrega en concesión de los servicios de agua potable y desagües cloacales en Santa Fe. Así, tras hacer una breve mención del estado de los servicios durante la gestión estatal, se estudian en detalle tanto las características originales de la concesión (Marco Regulatorio, obligaciones pautadas en el pliego licitatorio y en el contrato, esquema tarifario escogido, etc), como las modificaciones implementadas en las diferentes renegociaciones del contrato.

En este sentido, otro de los ejes fundamentales del documento consiste en el estudio de 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, cobra un lugar central el estudio del desempeño económico de la firma. En relación con este punto, se examina en detalle cuál ha sido el grado de (in)cumplimiento del Concesionario (fundamentalmente en relación a las inversiones pautadas) así como la evolución de su endeudamiento a lo largo de los años.

* La autora agradece los valiosos comentarios de Martín Schorr, Nicolás Arceo, Eduardo Basualdo y, particularmente todo el apoyo y la generosidad de Daniel Azpiazu. Asimismo, me gustaría hacer mención al respaldo de mis compañeros Nicolás Bonofiglio y Carolina Nahón. Por último, la colaboración de la gente del ENRESS ha sido de gran valor. Naturalmente, se exime a todos de cualquier responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

** Investigadora adjunta del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y becaria del CONICET.

Los temas mencionados se estudian teniendo como eje la sanción de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (N° 25.561) en enero de 2002; por lo cual el análisis del desempeño de la firma se divide en dos etapas: desde el inicio de la concesión hasta la culminación del esquema convertible (esto es, a grandes rasgos, entre 1996 y 2001) y desde el comienzo de la etapa de renegociación que se inició con la alteración de la paridad fija (U\$s 1=\$1) 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.

1. Las compañías transnacionales y el rol de los organismos multilaterales de crédito en la privatización del sector

“Las guerras del siglo que viene serán provocadas por el agua”
Ismail Serageldin, vicepresidente del Banco Mundial.

"Desde Buenos Aires hasta Atlanta y Yakarta, el líquido que todos necesitamos –y que necesitaremos aún más en el futuro– está siendo privatizado, con lo que se ha creado una de las mejores oportunidades de negocios del mundo. Hay mucho dinero en juego. El abastecimiento de agua a individuos y empresas es una industria de 400 mil millones de dólares al año. Esto equivale al 40 por ciento del valor del sector petrolero y a 33 por ciento más que el de las compañías farmacéuticas globales...Hoy, compañías como la francesa Suez se están apurando para privatizar el agua ...están apostando a que será al siglo XXI lo que el petróleo fue para el siglo XX.”

Shawn Tully, Revista Fortune, 15 de mayo de 2000.

Tras una década de políticas neoliberales, el siglo XXI encontró a la mayoría de los países de América Latina frente a un balance necesario en el que pudieron ser sopesadas las consecuencias –directas e indirectas– de un cúmulo de medidas que fueron tomadas con mayor énfasis durante los años noventa –su tendencia había comenzado a mediados de la década del setenta– como una solución genérica, capaz de resolver los problemas de los distintos países con la misma eficacia. Este tipo de políticas, recopiladas y sintetizadas en lo que luego se popularizó como el decálogo del Consenso de Washington recuperaba parte del espíritu neoliberal de los años setenta e intentaba, a su vez, superar las limitaciones presentes en la “década perdida” de los años ochenta, en la que se había observado un retroceso importante en términos socioeconómicos.

La consagración del neoliberalismo en la región se dio en forma simultánea con un agudo proceso de globalización y la implementación de reformas de amplio espectro, con las consecuentes repercusiones en el ámbito económico, social y político.

De este modo, organismos internacionales tales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) se transformaron en actores claves del proceso, promocionando abiertamente las virtudes de un modelo que no tardaría en transformarse en hegemónico. Así, reimpulsaron una serie de medidas (políticas de apertura, desregulación, “competencia”, etc.) que debían ser prioritarias en la agenda gubernamental de aquellos países “dispuestos a crecer”.

En este marco, las privatizaciones de los servicios públicos ocuparon un lugar fundamental ya que, según se creía, éstas serían capaces de solucionar casi por completo, los problemas presupuestarios de los países, así como los de ineficiencia de las empresas públicas –consideradas como obsoletas y retrasadas a un cambio

tecnológico cada vez más veloz- y el constante manejo político que se hacía de las mismas.

Sin embargo, estos supuestos no hacían más que escoltar la motivación rectora del proceso. La venta de las empresas públicas permitiría, primordialmente, solucionar un problema de gran importancia en la región: el elevado nivel de endeudamiento que mantenían los países con la banca acreedora. Dada la carencia de divisas para afrontar el pago de los intereses pendientes, las ganancias obtenidas por la venta de estos activos facilitaría, incluso, la cancelación de parte del capital adeudado.

De esta manera, la exigencia de privatizar total o parcialmente las empresas estatales comenzó a transformarse para muchos países en un requisito *sine qua non* para poder negociar los acuerdos financieros con los mencionados organismos.

Consecuentemente, se registraron varios casos en los que el Banco Mundial o el FMI condicionaron su ayuda financiera a cambio de que fueran aplicadas determinadas políticas, entre las cuales las privatizaciones tenían un lugar fundamental. Un ejemplo de esta tendencia se observa en el Plan Baker lanzado en Argentina en octubre de 1985. Dicho plan, aglutinante de las demandas de los acreedores externos y las de sus representantes políticos locales, enunciaba las reformas estructurales que estarían en sintonía con los reclamos de los países centrales -grandes acreedores- entre las que la privatización de las empresas públicas resultaba fundamental¹. En la misma línea, algunos años después, el Plan Brady (1989) apuntó a una reestructuración de la deuda que permitiera a los bancos comerciales cobrar el capital y los intereses comprometidos por los países latinoamericanos (Basualdo, 2006).

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 US\$ 1 billón (Hay, 2005)². Más aún, se estima que aproximadamente la tercera parte de los 276 préstamos vinculados al sector de agua y otorgados por el BM entre 1990 y noviembre de 2002 en el mundo, incluían la condicionalidad de llevar a cabo privatizaciones en el sector (Sánchez, 2005)³.

¹ Asimismo, el reconocimiento de los bonos de la deuda externa como parte de pago de empresas estatales permitiría alcanzar la cancelación parcial del capital adeudado (Basualdo, 2006).

² Fundamentalmente, la Corporación Financiera internacional (CFI), el brazo financiero del Banco Mundial se ha encargado de proveer servicios de consultoría en los servicios de agua, energía y telecomunicaciones. Entre las transacciones recientes más importantes, puede mencionarse la privatización de los siguientes servicios: el de electricidad de Camerún y Gabón, el sector de energía de Panamá, el servicio de telecomunicaciones en Mauritania y Uganda; el servicio de agua de Bucarest – Rumania- y Gabón, y el de aguas y alcantarillado en Manila –Filipinas- (Hay, 2005).

³ En algunos casos, incluso, luego de presionar por la privatización, la misma entidad ofrecía créditos para sanear las empresas antes de su venta; tal fue el caso de Daar es Salaam, en Tanzania. Para más datos ver Scheffran, 2005.

Al proceso anterior se sumó un nuevo componente: la “*commodificación*” del agua. Es decir, las organizaciones multilaterales dejaron de concebir al agua como un derecho y comenzaron a categorizarla como un *commodity* más (Robbins, 2003)⁴. Este nuevo enfoque abrió el juego a la participación de algunas corporaciones transnacionales en la prestación de los servicios de agua en los países menos desarrollados⁵.

Así, la creciente concentración y diversificación de estas compañías (generalmente más poderosas que las locales en los países dependientes) también ha puesto en duda la supuesta “perfección” de la competencia en los mercados. Más aún, las compañías transnacionales (en adelante, CTs) son vistas como instituciones globales que activa e intencionalmente controlan mercados imperfectos a fin de maximizar sus beneficios alrededor del mundo (Robbins, 2003).

En el caso de las denominadas “compañías transnacionales de servicios públicos” (CTs de SSPP), la mayoría de sus ingresos es obtenida a partir de los beneficios que les reporta la prestación de uno (o varios) servicio(s) público(s), tradicionalmente facilitado(s) por autoridades públicas⁶. Como pauta generalizada, casi todas estas empresas han mantenido, al menos hasta el año 2002, una tendencia expansiva con crecimiento comercial y concentración de capital (vía fusiones y adquisiciones), lo que les ha permitido diversificar sus actividades en sectores tales como energía, comunicaciones, recolección de residuos o transporte⁷. El sector del agua no ha sido excepcional a este proceso y en la actualidad la mayoría de los servicios de agua y sanidad que han sido privatizados alrededor del mundo está en manos de 4

⁴ La definición del agua como un bien económico fue especificada en Dublín en la Conferencia sobre el estado del Agua y el Medio ambiente que se celebró en 1992. No obstante, en el año 2000 fue declarada como un derecho en la cumbre de Kyoto y algún tiempo después las Naciones Unidas declararon el “acceso al agua” como un derecho humano (ver Documento de Antecedentes de Naciones Unidas “El Derecho al agua”, febrero de 2003).

⁵ Mientras que el Banco Mundial señalaba que “el nuevo método propuesto para manejar los recursos del agua [se centra en] ... el tratamiento del agua como un bien económico, combinado con un gerenciamiento y estructuras de distribución descentralizadas, una mayor delegación en los precios y una mayor participación de los accionistas” (BM, 1993); otros expertos afirmaban que “si el acceso al agua es un derecho...entonces es responsabilidad del gobierno facilitar el agua del modo más eficiente posible... si la movilización de la inversión privada es la única manera por la cual los sistemas de agua pueden colocarse para satisfacer las necesidades de la comunidad, entonces los gobiernos tienen la obligación de hacer precisamente eso. La cuestión no es si esta opción tiene sentido: es la única opción.” (Bremer, 2003; citado en Robbins, 2003).

⁶ Es decir, bajo esta nueva modalidad se aunaron conceptos históricamente contrapuestos tales como la prestación de un servicio público, ofrecido por gobiernos locales o nacionales a los ciudadanos de un país o región; y las características de las compañías transnacionales, que se ramifican por diversos países y tienen como objetivo cumplir con sus clientes y obtener beneficios (Consultar Finger, 2005).

⁷ Al decir de Hall y Popov (2005): “Desde 2002, las compañías multinacionales han venido reduciendo sus actividades por el intento fallido de realizar beneficios adecuados, la experiencia del riesgo cambiario, el colapso económico, la incertidumbre de demanda y la expansión de la resistencia popular y política”.

corporaciones multinacionales (tres de ellas francesas y una alemana): Suez, Veolia (ex Vivendi), Saur y RWE⁸.

Por lo general, la estrategia de estas empresas no es comprar las firmas prestadoras del servicio (mediante la privatización de las mismas) sino lograr distintas formas de asociación público-privada (del estilo de concesiones) por períodos extensos, en los que se asegure una determinada tasa de rentabilidad mínima sin que se comprometa la propiedad de la empresa y los riesgos que ello traería aparejado.

Esta nueva modalidad de acción otorgó a los grupos empresarios ventajas de economías de escala, de oportunidad y, fundamentalmente, una creciente asimetría de la información (por ejemplo, en relación con los costos) respecto de las autoridades de los distritos en los que proveen los servicios, lo que, sumado a la experiencia que han adquirido a lo largo de los años, les ha facilitado una considerable habilidad para negociar (más aún en los contratos efectuados a nivel local) (Finger, 2005).

En síntesis, se observa que a lo largo de los últimos 15 años se ha registrado –y promovido– con más fuerza en la región un cambio ideológico y estructural importante (esta tendencia se había iniciado en la década del setenta con la instauración de distintas dictaduras militares) en el cual el “mercado” cobró un rol central en desmedro del sector público, considerado como incapaz de proveer la infraestructura necesaria para la población debido a su ineficacia intrínseca y la creciente corrupción (de la cual, sin embargo, no estarían exentos los procesos de privatización)⁹.

Por tal motivo, las denominadas “asociaciones público-privadas” han sido duramente cuestionadas por los especialistas por considerar que “crean la falsa impresión de que ambos socios tienen los mismos objetivos” cuando, en realidad, “el sector público apunta al bienestar de la gente, mientras que el sector privado sólo está preocupado por los intereses de los accionistas y de los *managers*” (Pant, Satyadeep y Jha, s/f).

El traspaso del capital y la gestión de las empresas públicas a consorcios privados, naturalmente conllevó la redefinición de las responsabilidades relativas del Estado y del sector privado en diversas actividades. Ahora, gran parte de la solución estaría basada en el mercado, mientras que el Estado se limitaría a tener un rol regulador y –al menos

⁸ Las compañías multinacionales hoy tienen a su cargo sistemas de agua para el 7% de la población mundial y los analistas estiman que esa figura podría crecer al 17% en el 2015 (Luoma, 2004).

⁹ En tal sentido, el propio Banco Mundial admite: “El proceso de privatización por sí mismo puede crear incentivos corruptos. Una firma podría pagar para ser incluida en la lista de oferentes calificados o para restringir su número. Podría pagar para obtener una rebaja en la valoración de la propiedad pública a ser concesionada o vendida para ser favorecida en el proceso de selección. Por ejemplo, después del proceso de reformas en Argentina, las privatizaciones supuestamente favorecieron a aquellos que tenían información “desde adentro” y conexiones, tal como ha ocurrido en algunas privatizaciones del Este Europeo” (Rose-Ackerman, 1996). Asimismo, en Francia muchas comisiones nacionales identificaron un amplio rango de corrupción, coimas y sobrecargas en el contexto de servicios de agua delegados (por ejemplo, la Comisión de Economía del Parlamento establece que estas prácticas han permitido el crecimiento algunos grupos industriales franceses que ahora están ingresando a los mercados mundiales) (Tavernier, 2001).

en términos formales- orientador del desarrollo (a pesar de que los organismos multilaterales de crédito, y las agencias y bancos de desarrollo regionales e internacionales enfatizaban el gerenciamiento de los recursos del agua a través del sector privado, más que el desarrollo de infraestructura). Asimismo, el Estado debía garantizar la “accesibilidad universal” al servicio en aquellos casos en los que no resultara rentable para la empresa realizar inversiones vinculadas a la extensión del servicio, prestando particular atención al sistema tarifario (uno de los ejes de la regulación).

Es decir, en esta nueva etapa resultaron primordiales las prédicas de cambio en pos de una mayor liberalización del comercio internacional, de la privatización de los servicios públicos tradicionalmente ligados al Estado y, particularmente, de cambios en las leyes y reglamentaciones vinculadas al manejo del agua que van en línea con la consideración de que el agua es una simple mercancía (Kruse y Ramos s/f).

Todo esto conllevó una modificación de la frontera de las tareas habitualmente asignadas al Estado y al “mercado”, y a que las empresas multinacionales encontraran en el agua, un nuevo negocio de interesante rentabilidad.

En este contexto, cabe mencionar la trascendencia de la compañía Suez (ex Suez Lyonnaise des Eaux), uno de los *holdings* multinacionales más importantes a nivel mundial en la provisión de servicios públicos¹⁰. Si bien los orígenes del grupo se remontan a la Francia del siglo XIX, en la actualidad se lo considera, tanto por su estructura como por su comportamiento, como una de las compañías transnacionales más importantes del mundo. En su consolidación como tal, resultó esencial la mencionada lógica de acumulación generalizada en los años noventa –con eje en la transnacionalización y diversificación de actividades- así como el rol que tuvieron los organismos multilaterales de crédito en impulsar, promover e incluso presionar de modo directo por la privatización de los servicios públicos, entre los cuales el de agua y saneamiento resultó ser de gran importancia¹¹.

El presente trabajo se centra en el estudio de caso de una de las tantas concesiones de de agua potable y saneamiento cloacal liderada por Suez. Se trata de la prestación del servicio de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (APSFSA), en donde el grupo Suez lideró el Consorcio ganador de la concesión llevada a cabo en dicha provincia argentina en el año 1995.

¹⁰ Tras haber participado algún tiempo en los servicios de telecomunicaciones y multimedia (en donde finalmente vendió sus tenencias accionarias), en la actualidad su poderío se encuentra en la prestación de energía, la provisión de agua potable y servicio de alcantarillado y, en menor medida, en la recolección de residuos (Suez, Reference Document, 2004).

¹¹ Para un estudio más en profundidad sobre el grupo Suez, consultar el Anexo 1 del trabajo.

2. El proceso de privatización del servicio de agua potable y saneamiento en Argentina

La privatización de los servicios públicos en la Argentina tuvo un papel preponderante en el marco de las mencionadas reformas estructurales llevadas a cabo a comienzos de los años noventa. 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)¹².

Históricamente, la provisión estatal del servicio de agua en el país se remonta a fines del siglo XIX, cuando tras el incumplimiento del contrato por parte de una empresa privada (“Buenos Aires Water Supply”) en los niveles de cobertura acordados, el Gobierno decidió hacerse cargo de la provisión de los servicios de agua corriente y el servicio cloacal mediante la Comisión Provincial de Aguas Corrientes¹³. En el marco del primer Plan Nacional de Saneamiento, esta Comisión dio origen en 1912 a Obras Sanitarias de la Nación (OSN), a cargo del estudio, la construcción y la administración de la provisión de agua corriente "*en las ciudades, pueblos y colonias de la Nación*". Así, OSN comenzó a desempeñar sus tareas, manteniendo y expandiendo la red de agua

¹² Asimismo, a fin de llevar a cabo los objetivos propuestos en la Ley de Reforma del Estado, se establecieron préstamos por un total de U\$S 1.800 millones, de los cuales más de U\$S 1.000 millones fueron otorgados por el BID y alrededor de U\$S 730 millones corresponderían a proyectos del BM (Sánchez, 2005).

¹³ En el año 1886, el Gobierno había promulgado una ley para acelerar el proyecto que mandaba a construir las obras domiciliarias que correspondían al interior de los edificios y su conexión con las cañerías de las calles. Para tales trabajos se había contratado a la empresa The Buenos Aires Water Supply and Drainage Company Limited que, sin embargo, no cumplió con sus obligaciones: en 1891 sólo 4.366 cloacas domiciliarias estaban terminadas sobre 16.500 planos de instalaciones que debían construirse (fuente: Reseña histórica de OSN del Ministerio de Economía).

corriente y desagües de la Ciudad de Buenos Aires y asesorando a ciudades del interior del país para el desarrollo de las propias.

El crecimiento ininterrumpido de la empresa duró hasta mediados del Siglo XX, cuando comenzaron a bajar los índices de expansión y la calidad del servicio. Así, en 1973, la “Administración General de Obras Sanitarias de la Nación” (tal su denominación desde 1943) cambió el tipo societario y pasó llamarse Empresa Obras Sanitarias de la Nación (con personería jurídica de carácter público).

Finalmente, en 1980 los servicios de agua corriente y desagües fueron provincializados (se dispuso la división de OSN en 161 sistemas de agua potable y cloacas que serían transferidos a las provincias libres de pasivos), con excepción del Área Sanitaria Metropolitana (Capital Federal y Gran Buenos Aires) en donde se había planteado constituir un nuevo ente interjurisdiccional. Allí participarían el gobierno, la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a fin de dividir el sistema unificado en unidades operativas separadas, aunque dicho objetivo nunca se cumplió y la operación siguió a cargo de Obras Sanitarias de la Nación. Dos años después se creó el Consejo Federal de Entidades de Saneamiento, con el fin de unificar y sistematizar la información disponible en OSN y las nuevas empresas provinciales.

A lo largo de la década de los ochenta los niveles de inversión continuaron bajando, a pesar de la constante incorporación de nuevos usuarios, lo cual llevó a un virtual colapso del sistema¹⁴. En este contexto, el primer gobierno de Carlos Menem decidió entregar en concesión los servicios prestados por OSN, para lo que se creó una “Comisión Técnica de Privatización” a fin de evaluar la situación y preparar la privatización de los servicios de provisión de agua potable y desagües. La entrega en concesión de la empresa (sin pasivos) se dispuso por 30 años en abril de 1993 al Consorcio Aguas Argentinas S.A. Desde entonces y hasta agosto, OSN atravesó por una etapa “residual” -a fin de poder culminar sus operaciones- y luego fue disuelta y liquidada.

Así, a nivel nacional, al cabo de algunos años fueron concesionados los servicios de las principales jurisdicciones del país (en al menos 12 de los 24 distritos federales hasta el año 2002) y, a falta de una “ley marco” que estableciera un procedimiento integral, los contratos fueron diseñados por cada autoridad provincial y firmados con los respectivos Consorcios ganadores¹⁵. En tal sentido, también fueron creadas instancias de regulación a nivel provincial luego (o, en los mejores casos, “a la par”) de la

¹⁴ Para un mejor análisis de la evolución histórica del sector consultar Ugalde, 1983; Sánchez, 2005; Azpiazu y Forcinito, 2004; FIEL (1999) y el Ministerio de Economía de la Nación (Reseña histórica de OSN en www.mecon.gov.ar, último acceso, diciembre de 2005).

¹⁵ En términos generales, se podrían mencionar como normas que orientaban el marco legal a nivel nacional: la Constitución Nacional (ver artículo N° 124), la Ley de Reforma del Estado (estableció la relación de las Empresas públicas que podrían ser privatizadas y autorizaba a la regulación del empleo) y el Marco Regulatorio específico de OSN (ley orgánica y sus diferentes modificaciones).

incorporación del sector privado en la prestación del servicio (con las consecuentes debilidades regulatorias que esta secuencia trae aparejadas) (Calcagno, Gaviño y Mendiburo, 2000).

Asimismo, la forma en que evolucionó el proceso de descentralización dependió de cada provincia y en algunos casos el servicio quedó a cargo de cooperativas o municipios que autogestionaban el abastecimiento de agua (por ejemplo Chaco, Chubut, La Pampa, San Luis, etc). Hasta entonces, en un país de gran extensión territorial, con niveles de desarrollo en infraestructura dispares entre las provincias y con sectores poblacionales heterogéneos, contar con una administración centralizada del servicio había permitido aplicar una serie de subsidios cruzados entre las distintas provincias, zonas y/o grupos de población que apuntaban a fomentar la universalización del servicio (lo cual pretendía integrar tanto a los consumidores de menor poder adquisitivo como a las regiones del país más pobres, con un menor desarrollo relativo) (Azpiazu y Forcinito, 2004).

En términos generales, las modificaciones implementadas apostaron a un modelo de gestión privado a través de concesiones administrativas y de BOT (“Build Operate, Transfer”), en el que el Estado debía formular las políticas sectoriales y regular y controlar las concesiones (Sánchez, 2005 y ONU 2002)¹⁶.

Los especialistas afirman que uno de los principales motivos por los que se optó por la concesión y no la venta de los activos fue por la dificultad que presenta el sector para determinar el valor real de los activos, ya que gran parte de éstos son cañerías subterráneas cuyo estado y nivel de pérdidas es difícil de evaluar. De este modo, se incrementa notablemente el riesgo de la transacción y el precio de venta de los activos podría ser insignificante. En cambio, con la concesión se transfiere la responsabilidad y el riesgo del servicio a la concesionaria por un tiempo determinado, sin perder la propiedad de los activos. Transcurrido ese período (por lo general de entre 5 y 30 años), en el cual se estima que la empresa pudo recuperar sus inversiones, puede retornarse a la concesión o permanecer bajo administración estatal (Chambouleyron, 1996)¹⁷.

¹⁶ El sistema “Build-Operate-Transfer” (BOT) o su equivalente en español “Construir, Operar y Transferir” es una forma de financiar proyectos en la cual el Estado entrega en concesión una instalación por un período determinado (tras el cual la propiedad es devuelta al sector público) permitiéndole al Concesionario “financiar, diseñar, construir y operar” dicha instalación. Mientras dure la concesión, el Concesionario podrá cobrar a los usuarios peajes, honorarios, rentas, y demás cargas indicadas en el contrato para permitir la recuperación de la inversión y los gastos de operación y mantenimiento durante en proyecto. Para más información, consultar el Anexo 2.

¹⁷ A pesar de que formalmente se trata de una “concesión”, algunos autores señalan que, en los hechos, el servicio fue virtualmente *privatizado* ya que consideran “el usufructo del derecho de explotación de una empresa de propiedad estatal por parte de una privada por un período de tiempo constituye una forma de privatización, y no simplemente un modo de participación del capital privado en la actividad, en la medida en que involucra una transformación radical en la lógica de funcionamiento de la firma cuyo fin principal pasa a ser la maximización de la tasa de ganancia y la utilización de la misma en función de los imperativos que plantea la reproducción ampliada del capital” (Azpiazu y Forcinito, 2004). Consultar también McDonald y Ruiters, 2006.

Hasta mediados de 2000, producto de esta profunda reestructuración, la mayor parte de la prestación de los servicios de agua potable y cloacas estaba a cargo de administradores privados, que conformaban el 65% del total de los entes operadores en el ámbito nacional, quedando el 35% restante bajo la administración de operadores públicos (provinciales, municipales o sociedades estatales o anónimas de capital estatal, entre otros)¹⁸. Por otro lado, el traspaso a las provincias de la administración y prestación de los servicios agudizó las diferencias existentes entre los sectores urbanos y rurales en relación con el acceso al agua potable.

Así, al menos 7 de cada 10 habitantes de las poblaciones urbanas son abastecidos por distintos organismos y empresas de capital privado -incluidas las cooperativas- que presentan importantes niveles de agregación (CEPAL, 1998). De esta manera, al realizar un “mapeo” de la entrega en concesión del servicio (modalidad más frecuente a la hora de optar por algún tipo de contratación que incluyera la participación privada) en las distintas provincias, se observa el importante nivel de concentración por parte de los inversores privados, ya que las principales concesiones fueron obtenidas por un puñado de grupos económicos. En este contexto, cobra particular relevancia el grupo Suez Lyonnaise des Eaux, que, poseía en Argentina su mayor concesión a nivel internacional (Aguas Argentinas).

Esta empresa participó con mayoría accionaria en los Consorcios que quedaron a cargo de las tres concesiones más importantes del país, tanto en lo referido a la magnitud de la población involucrada (se estima en alrededor de más de 12 millones de habitantes) como, consecuentemente, a la envergadura de la infraestructura requerida. Se trata, puntualmente, de la prestación del servicio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 partidos del conurbano bonaerense (a cargo de Aguas Argentinas S.A., que presta servicio a cerca de 9,2 millones de habitantes); 15 distritos en la provincia de Santa Fe (Aguas Provinciales de Santa Fe, con una cobertura cercana a 1,8 millones de habitantes); y la ciudad más importante en la provincia de Córdoba (Aguas Cordobesas, con una población cercana a 1,4 millones de habitantes). En todos los casos, la empresa se asoció con diferentes participaciones accionarias, aunque siempre mayoritarias: 25,3% en Aguas Argentinas (luego, 34,7%); 32,8% en Aguas de Santa Fe (luego 51,69%) y 39% en Aguas Cordobesas¹⁹.

¹⁸ Como parte de la *gestión pública* se incluyen los organismos provinciales, municipales, y las sociedades del Estado Provincial o Municipal y las sociedades anónimas de capital estatal. Dentro de la *gestión privada* se contemplan las sociedades anónimas, las cooperativas y las agrupaciones vecinales. Así, se observa un fuerte predominio de las cooperativas (39,5 %), los municipios (32,1 %) y las agrupaciones vecinales (21,5 %). Fuente: www.cofes.org.ar. Los mencionados porcentajes relativos a la prestación pública y privada se vieron alterados luego de la rescisión de algunos contratos con empresas privadas y la posterior reestatización de dichos servicios (como en el caso de Aguas Argentinas S. A. en Buenos Aires).

¹⁹ En un trabajo que registra el tamaño de los prestadores y el grado de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en diversos países de América Latina, Aguas Argentinas se ubica en primer lugar (sobre un total de 38 casos de estudio), mientras que Aguas Provinciales de Santa Fe lo hace en el octavo puesto y Aguas Cordobesas en el doceavo. Sin embargo, al observar el porcentaje de población servida

2.1. El caso de Santa Fe. La DIPOS

La provincia de Santa Fe está ubicada al centro-este del país, con una extensión aproximada de 133.000 km², distribuidos en 19 departamentos que, si bien carecen de administración autónoma -aunque sí la tienen los municipios-, están representados en la legislatura provincial. El centro de mayor concentración poblacional y económica es la ciudad de Rosario, con una población aproximada de 900.000 habitantes, seguida por Santa Fe Capital (aproximadamente 350.000 h.), Rafaela (67.000 h.) y Villa Gobernador Gálvez (63.000 h.)²⁰.

En términos amplios, entre los recursos hidrográficos más importantes de la provincia se destaca la presencia del río Paraná (que también cumple la función de límite provincial), y de los ríos Salado del Norte, Carcarañá y Arroyo del Medio. Más específicamente, en lo referido a los servicios de agua y saneamiento, en respuesta a la mencionada descentralización llevada a cabo por OSN a comienzos de la década de los años ochenta, la provincia creó la Dirección Provincial de Obras Sanitarias, bajo las directivas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (aunque la dirección de la entidad estaría a cargo de un administrador y un subadministrador elegidos por el Poder Ejecutivo).

Entre las principales disposiciones presentes en la Ley que crea tal entidad (N° 8.711, sancionada el 3 de diciembre de 1980) figura que el objetivo principal de dicha institución sería el “estudio, proyecto, construcción, renovación, ampliación y explotación de las obras de provisión de agua, saneamiento urbano y evacuación de efluentes cloacales y residuales, como así también el suministro de agua por interconexión mediante el sistema de acueducto”, para lo que debería explorar y utilizar aguas subterráneas y controlar la calidad y el nivel de contaminación del agua de consumo y los efluentes cloacales y residuales²¹.

En este sentido, se dispuso la obligatoriedad de la dotación de los servicios de agua potable y desagües cloacales para todos los inmuebles habitables que estuvieran dentro de la zona provista de cañerías de agua y colectoras de cloacas y las conexiones serían costeadas por la Dirección. Los propietarios, por su parte, deberían instalar dichos servicios y mantener en buen estado las instalaciones (es decir, las obras domiciliarias externas estarían a cargo de la Dirección y las internas de los propietarios, quienes deberían hacerse cargo de la instalación). Asimismo, siempre y cuando estuvieran

con conexión de agua potable respecto al total de la población, Aguas Provinciales de Santa Fe se ubica en el décimo puesto, Aguas Cordobesas en el decimoquinto y Aguas Argentinas en el vigésimocuarto (ver Aderasa, 2005).

²⁰ Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

²¹ La Dirección también estaba autorizada a tomar medidas necesarias para sanear los cursos de agua en caso de que pudieran afectar la salubridad de la población; impedir cualquier tipo de contaminación de las fuentes de provisión de agua; controlar el vertimiento de líquidos residuales y eventualmente, clausurar los establecimientos industriales que no dieran cumplimiento a las disposiciones que ordenara.

dentro de las zonas dotadas de servicios, deberían abonar una tarifa, aún cuando carecieran de instalaciones domiciliarias²².

Como contraparte, los ingresos percibidos a cambio de los servicios prestados (además del monto establecido en el presupuesto o las multas, entre otros) conformarían la principal fuente de recursos de la Dirección. Las tarifas de aplicación (aprobadas por el Poder Ejecutivo) deberían cubrir, como mínimo, la totalidad de los costos de explotación y mantenimiento –respetando determinados parámetros de eficiencia-, la depreciación que técnicamente corresponda al activo fijo revaluado y una utilidad razonable sobre este último, según el sistema dispuesto en la reglamentación.

Bajo este esquema, y según los datos relevados por el Banco Mundial, la DIPOS amplió la prestación de sus servicios de agua potable en algo más del 19% y los de servicios cloacales en un 15% en el período comprendido entre la década de los años ochenta y los noventa.

Cuadro Nº 1
Santa Fe. Acceso al suministro de agua potable y servicios sanitarios
(porcentajes)

	Año	Santa Fe	Argentina
Hogares con suministro de Agua	1980	62	
	1991	74	72
Hogares con servicios cloacales	1980	26	
	1991	30	38

Fuente: "Argentina Water Supply and Sewerage Sector Note", World Bank, August 1994 (citado en "Argentina. Córdoba- Public Sector Assessment: Proposal for Reform", World Bank, 15 de Mayo de 1996)

De todas maneras, tal como se observa en el cuadro, los índices alcanzados en lo relativo a la expansión del servicio, resultaron insuficientes ya que a principio de los años noventa todavía existía un importante número de hogares (la cuarta parte) sin provisión de agua, y un porcentaje aún mayor carente de servicios cloacales.

Se trataba, sin dudas de una empresa algo deteriorada, con características tales como las que se enumeran a continuación:

²² Por otro lado, se prohibió la perforación de pozos - sin aprobación de la DIPOS- desde la fecha en que se iniciara la construcción de las obras de provisión de agua (eventualmente podrían conservarse aquellos destinados al riego o de uso industrial o recreativo).

Cuadro Nº 2
Santa Fe. Ingresos y gastos de la provisión de agua potable y
servicios sanitarios, 1992
(millones de pesos, valores absolutos y porcentajes)

Concepto	\$ (millones*) / %
Gastos	45,9
Personal	22,8
Otros	23,1
Ingresos	47,9
Facturación	49,8
Otros ingresos	
Ingresos/Facturación (%)	96,2
Cobro real	47,9
Ingreso Neto (Déficit)	2
Superávit (Déficit) por habitante servido (\$)	1
Número de Empleados	
Provincial	1.711
Municipal	920
Cooperativas	900
Total	3.531
Miles de personas con Provisión de Agua	1.875
Personal por cada 1000 usuarios de agua	1,9

*a excepción del déficit por habitante servido (medido en pesos)

Fuente: "Argentina Water Supply and Sewerage Sector Note", World Bank, August 1994 (citado en "Argentina. Córdoba- Public Sector Assessment: Proposal for Reform", World Bank, 15 de Mayo de 1996)

De lo anterior se desprende que, a diferencia de lo que sucedía en otras provincias (por ejemplo, Córdoba) los niveles de cobrabilidad de la empresa eran bastante elevados, aspecto que sin duda contribuiría a que la empresa fuera superavitaria. De todos modos, a pesar de que la empresa efectivamente no llegó a ser deficitaria, sí resultaba deficiente en lo relativo a las inversiones requeridas para el mantenimiento general de las instalaciones y, fundamentalmente, para ampliar el número de conexiones de los servicios (el Banco Mundial estimaba que la inversión necesaria era de U\$S 100 millones para los primeros 5 años de la futura concesión²³).

La ineficiencia en la prestación de los servicios y las falencias en los niveles de expansión de los mismos, fueron los argumentos centrales por los que se decidió iniciar una serie de reformas en la institución.

En este marco, el primer gobierno de Carlos Reutemann (1991-1995)²⁴ dispuso la intervención de la entidad, con asesoría técnica y financiera. De todos modos, tanto la

²³ Ver Banco Mundial, 1996 (a). De hecho, en el contrato de concesión uno de los requisitos formulados a la empresa era la posibilidad de obtención de un crédito por este monto.

²⁴ Carlos Reutemann, al igual que Jorge Obeid fue reelegido en su gestión y fue gobernador en los períodos 1991-1995 y 1999-2003. Jorge Obeid, por su parte, lo hizo entre 1995 y 1999 y desde el año 2003 está ejerciendo su segundo mandato.

gestión del interventor como la del asesor a cargo fueron ampliamente cuestionadas y hasta fueron consideradas parte de una campaña de desprestigio del organismo a fin de crear cierto consenso a favor de la entrega en concesión de los servicios.

Así, entre los “artilugios contables” denunciados para desacreditar la firma, se estima que en los cuatro años que duró la intervención (1991-1995), los egresos en gasto de personal fueron incrementados en un 55% (pasaron de \$ 20,27 millones a \$ 31,34 millones) y las erogaciones corrientes en un 27% (aumentaron de \$ 50,8 millones a \$ 64,3 millones)²⁵.

Entonces, el propio interventor de la Dirección recalca la supuesta ineficiencia del Estado para hacerse cargo de la gestión, exacerbando los beneficios directos que implicaría la participación de capitales privados. Al respecto, afirmaba: “está demostrado que el Estado ha sido ineficiente prestando estos servicios como empresario y que el sector público no tiene capacidad de inversión, al punto de que no se ha hecho nada en ese sentido en las últimas décadas...la solución definitiva es buscar incorporar capital para hacer las inversiones necesarias”²⁶.

Paralelamente a este desprestigio mediático sobre la capacidad de administración estatal y la necesidad de un cambio en la gestión (que apuntaba a que la concesión fuera aceptada por la sociedad), el negocio intentaba mostrarse como “tentador” para los potenciales inversores. Así, se sostenía que “las posibles ganancias que podría obtener un Concesionario a través de su inversión en la DIPOS sería entre el 12% y el 15%”²⁷.

Finalmente, la decisión de entregar en concesión la entidad quedó en evidencia en 1992, cuando la Ley de Reforma del Estado de la provincia señaló a la DIPOS como una entidad plausible de modificación en cuanto al tipo de entidad prestadora.

3. La Reforma del Estado provincial y la transferencia del servicio.

El Marco Regulatorio general de la concesión

El plan de reformas institucionales y administrativas aplicado en Santa Fe, al igual que lo sucedido en muchos otros distritos, acompañó en tiempo y forma al proceso de transformaciones estructurales que se dio a nivel nacional. Así, en 1989, el gobierno federal invitó a las provincias a unirse al proceso iniciado con la sanción de la Ley de Reforma del Estado. En este marco, la provincia de Santa Fe sancionó su propia Ley de Emergencia Económica y Reforma del Estado mediante dos leyes aprobadas en 1990 y

²⁵ Fuente <http://www.avizora.com/atajo>; sobre la base de los balances de DIPOS.

²⁶ Demanda presentada por APSFSA en el CIADI. Asimismo, el entonces interventor, Roberto Gaya, auspiciaba: “La concesión de la DIPOS es muy ventajosa; sólo observen que habrá inversiones por 1.200 millones de dólares” (fuente <http://www.avizora.com/atajo>).

²⁷ Ver diario El Litoral del 6/09/94. Curiosamente, este nivel de ganancias era similar al catalogado como “excesivo” por el Ente Regulador de Inglaterra cuando en 1994 estimó conveniente reducir niveles de rentabilidad de las empresas prestadoras de este tipo de servicios cercanos al 12% a la mitad de su valor (es decir, aproximadamente el 6%) (Corrales, 1998).

1992 (N° 10.472 y N° 10.798, respectivamente) que introducían el esquema privatizador como parte central del proyecto de transformación. En este contexto, la DIPOS fue declarada como uno de los entes sujetos a transformación, descentralización, transferencia o privatización.

La irrupción del sector privado en la prestación de servicios tradicionalmente ligados al Estado (tal es el caso de los servicios públicos que han sido privatizados o concesionados) requirió de un nuevo andamiaje institucional que ordenara y regulara dicha participación. En este caso, la normativa debía contemplar tanto las etapas del traspaso de la administración pública a manos privadas (normativa vinculada a la licitación, el decreto de adjudicación, el contrato de concesión, etc.), así como la creación de nuevas instancias a cargo del monitoreo y supervisión de la prestación de los servicios (ente regulador). En tal sentido, se observa que el proceso se llevó a cabo según la lógica recomendada para los procesos de concesión o privatización: en primer lugar, se creó el Marco Regulatorio, en segundo lugar, se instituyó el ente regulador, y finalmente se realizó la entrega en concesión del servicio.

Entre las normas más importantes aplicables a la concesión se pueden enumerar: 1) la Ley Provincial N° 11.220 (Marco Regulatorio); 2) el Pliego de Bases y Condiciones, sus anexos, y las resoluciones y circulares aclaratorias o modificatorias; 3) la Oferta; 4) el Contrato de Concesión (incluyendo la oferta ganadora); y 5) las normas dictadas por el Ente Regulador²⁸.

El Marco Regulatorio del Agua potable y Desagües cloacales, se sancionó a fines de 1994 y dispuso la disolución de la DIPOS (que, sin embargo, funcionaría como ente residual hasta su extinción). Algunos días después se realizó el llamado a licitación internacional para la entrega en concesión de estos servicios.

Antes de organizar la presentación a la licitación, cada interesado podría acceder a la información disponible sobre la situación de DIPOS²⁹. En este caso, a fin de valorar con mayor precisión el estado de los componentes físicos (cañerías, etc) se realizó una consultoría independiente para que todos los interesados dispusieran de información relevante para la presentación de la oferta, que debía incluir una serie de propuestas para la mejora del estado de los activos y de la prestación del servicio.

Ahora bien, entre las principales características del sector figura la de ser un monopolio natural. Es decir, como presenta importantes costos hundidos y la mayoría de sus costos de producción son fijos (cañerías, plantas potabilizadoras, tratamiento de

²⁸ A estas normas particulares, que figuran en el contrato, debe agregarse (si se desea tener una visión histórica del proceso) el marco específico de OSN (la ley orgánica que la regulaba y sus modificaciones); y en términos más generales la Constitución Nacional (artículo N° 124 “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”) y las mencionadas leyes de Reforma del Estado nacional (N° 23.696) y provincial (N° 10.472 y 10.798).

²⁹ No obstante, la condición *sine qua non* para presentar consultas, impugnaciones y ofertas, era la compra del pliego por parte de al menos uno de los integrantes del Consorcio (a un valor de U\$S/\$ 50.000).

efluentes, etc.), el costo unitario de producción se minimiza si es una sola empresa (o Consorcio) la que provee a todo el mercado. En otras palabras, en estos casos no tendría sentido introducir competencia, ya que resultaría ineficiente en términos económicos (y sociales) que más de una empresa se hiciera cargo de la prestación del servicio.

En virtud de estas particularidades, 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. En algunos casos, no obstante, existe una manera alternativa de introducir competencia (además de la competencia por comparación³⁰): separar al sector verticalmente en empresas de agua y alcantarillado y organizar licitaciones independientes para cada una de ellas³¹. Sin embargo, en este caso se decidió mantener la estructura monopólica e integrada (tanto vertical como horizontalmente) que funcionaba durante la gestión estatal. Esta característica, realza la importancia fundamental de la regulación, que adquiere un rol esencial a fin de garantizar la accesibilidad universal al servicio –manteniendo un esquema de tarifas justas y razonables- e impedir el abuso de de la posición dominante por parte de la prestataria³².

En línea con lo celebrado en la mayoría de las privatizaciones (y concesiones) realizadas a nivel nacional, en la licitación se convocó al traspaso del 90% del paquete accionario, mientras que el 10% restante se destinó al Programa de Propiedad Participada (PPP). Formalmente, este programa permitía “el acceso de los trabajadores a la propiedad total o parcial de sus fuentes de trabajo, a través de mecanismos normales de la legislación societaria” (Dromi, 1997). Así, los empleados de la empresa en cuestión participaban con el 10% del capital social de las licenciatarias, con acciones que gozaban de los mismos derechos que el resto de las mismas. En los hechos, dicha posibilidad implicaba una clara estrategia de despolitización sindical que apuntaba a cooptar (o “comprar”) la posible resistencia que pudieran presentar los sindicatos, bastante poderosos en ese entonces. En este caso, la propuesta se formuló en un

³⁰ La competencia por comparación permitiría en el caso argentino utilizar información comparable con otras empresas (provinciales) para fijar precios y los estándares de calidad. Para ello, se requeriría de una capacidad reguladora coordinada de modo de asegurar que los datos sean comparables. (BM, 1996).

³¹ A su vez, los servicios de alcantarillado podrían subdividirse en empresas de recolección y empresas de tratamiento y disposición. Entre los *pros* de esta división se pueden mencionar la introducción de competencia y una menor necesidad de aplicar subsidios cruzados; como *contras*: un encarecimiento de los costos de colocación de medidores y facturación. Por último, los analistas advierten que de esta manera “se perderían muchas economías de alcance (en obras relacionadas con cañerías) y sería más difícil forzar la internalización de los costos de contaminación impuestos por la empresa de alcantarillado sobre la empresa de servicios de agua” (BM, 1996).

³² Al respecto, cabe mencionar la ausencia de regulaciones antimonopólicas para el sector en el país. En este marco, hay que destacar que la actual Ley de Defensa de la Competencia (que reemplazó al Decreto-Ley 22.262 del año 1980) comenzó a discutirse en 1991 y recién se promulgó en 1999. De esta manera, si se considera que la mayoría de las privatizaciones se realizaron entre 1990 y 1995, se puede decir que la legislación “llegó tarde”, al menos en lo que respecta a los procesos de fusiones y adquisiciones verticales y conglomerales; así como a los posibles abusos de posición dominante que afectarían el interés económico general (Nochteff y Pesce, 2002 y Nochteff y Soltz, 2003).

principio para los empleados de la DIPOS que continuaran desempeñando sus funciones para el Concesionario, y luego podrían adherirse todos los empleados del mismo³³.

Ahora bien, en lo relativo al traspaso del grueso de las acciones, la licitación se estructuró bajo un sistema de “triple sobre” incluyendo una etapa de precalificación, y otra de presentación y evaluación de las Ofertas Técnicas y Económico-Financieras³⁴.

El principal objetivo del proceso era el de seleccionar solamente a aquellos Consorcios que poseyeran la experiencia técnica y la capacidad financiera requerida para llevar a cabo una concesión de tal envergadura.

A tal fin, en el Pliego se establecieron las principales características que debieron cumplir los oferentes, entre las que figura el requisito de contar con un patrimonio neto superior a los U\$S 400 millones y la posibilidad de acudir a fuentes de financiamiento por un monto mínimo disponible de U\$S 100 millones durante los primeros cinco años de la concesión.

Si bien de lo anterior se deduce que los requisitos propuestos apuntaban a resguardar la concreción de los objetivos contractuales -básicamente vinculados a los planes de inversión-; las exigencias establecidas en este punto impusieron una fuerte barrera de entrada que dificultó la presentación de cooperativas o empresas menores.

Asimismo, el adjudicatario debía presentar previo a la firma del contrato de Concesión, una garantía de U\$S 50 millones constituida a favor de la provincia a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, mientras que el Operador (responsable de los aspectos técnicos de la concesión, en este caso a cargo de la Suez) debía ofrecer por el mismo concepto una garantía de U\$S 10 millones renovables anualmente. Ambas garantías -de contrato y de operación- serían ajustadas según la inflación interna de los Estados Unidos según el índice que estableciera el Ente Regulador³⁵.

³³ Respecto de este tema, aunque en relación a la concesión de OSN; otros analistas afirman que “Destinar el 10% de las acciones a los trabajadores de la ex OSN a través del PPP tuvo como objetivo “comprar” su consentimiento a la concesión y ha sido una práctica común del Gobierno Nacional para llevar a cabo las realizaciones [de las privatizaciones]” (Artana, Navajas y Urbitzondo, 1999). De esta manera, se logró que los sindicatos dejaran de lado las denuncias relativas a las privatizaciones y, pasaran a brindar su apoyo pleno al proceso (Loftus y MacDonald, 2001).

³⁴ La oferta de precalificación contenía la documentación y los compromisos formales de la presentación; en la oferta técnica se incluía la garantía de financiamiento y el Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio (PGMDS), entre otros aspectos, y la económico financiera establecía el precio del metro cúbico de agua potable, las proyecciones económico-financieras y la estructura de costos. Así, sólo los oferentes precalificados favorablemente tendrían derecho a presentar los sobres 2 y 3, y sólo aquellos que sortearan exitosamente la etapa de la oferta técnica podrían presentar la oferta económico-financiera. Para más detalle, ver el Capítulo V del Pliego de Bases y Condiciones.

³⁵ Según figura en el memorial de la defensa de APSF ante el CIADI, el monto de la Garantía de U\$S 50 millones fijados en el contrato de concesión, devino en U\$S 57 millones en 2001 producto del impacto de la inflación estadounidense. De todas maneras, esta cifra fue pesificada durante el curso de 2002 transformándose en \$ 57 millones. Por último, se fijó una garantía de oferta (para afianzar el mantenimiento de la misma desde la precalificación hasta la firma del contrato de concesión) en la que cada oferente debería presentar una garantía equivalente a U\$S 1 millón.

En otro orden, en el Pliego también fueron dispuestos algunos condicionamientos relativos a los niveles de endeudamiento y facturación válidos para todos los años de concesión y se establecieron las siguientes relaciones:

$$\text{a) } \frac{\text{Resultado neto} + \text{Depreciación de activos} + \text{Saldo financiero}}{\text{Total del servicio de la deuda}} \geq 1$$

$$\text{b) Endeudamiento} < 1,5 \text{ Facturación.}$$

Así, la primera condición de alguna manera pretendía brindar solvencia al flujo de ingresos; es decir, aspiraba a que el pago de las cuotas del capital adeudado y/o los intereses de la deuda no superara los ingresos netos del Concesionario.

Por otro lado, al fijarse un coeficiente deuda-ingresos de 1,5, se limitó el nivel de endeudamiento de la empresa a un máximo de un 50% por encima del total de la facturación. De este modo, al permitir que el monto del endeudamiento se relacionara con el nivel de facturación (independientemente del patrimonio neto y de las utilidades), podría generar cierto riesgo de insolvencia para su posterior cancelación, por cuanto si bien los ingresos brutos de la empresa (vía facturación) pueden ser elevados, el margen de utilidad podría no serlo tanto, de modo tal que la empresa eventualmente podría endeudarse “por encima de su patrimonio” (es decir, adquirir un monto de deuda mayor al valor de su patrimonio).

Finalmente, como parte de los requisitos técnicos, se estableció que al menos una de las personas integrantes de cada Oferente debía acreditar suficiente experiencia en la operación, mantenimiento y gestión de servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales.

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. Dicho monto, único para todo el período de la concesión, y que debería guardar relación con las metas propuestas, tenía que ser explícitamente indicado en pesos por metro cúbico (no admitiéndose fórmulas matemáticas y/o financieras para su determinación).

Los Consorcios interesados que se presentaron en la licitación fueron tres:

- 1) Consorcio Saur Internacional, Società Italiana per Ilgas P.A (Italgas), Sideco Americana S.A. (perteneciente al grupo Macri), y José Cartellone Construcciones Civiles S.A.;
- 2) North West Water Internacional Limited, Santa Fe Water Enterprises Ltd, Inversora Catalina S.A. (perteneciente al grupo Techint);
- 3) el Consorcio que conformaría Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. compuesto por: Suez Lyonnaise des Eaux; Sociedad General de Aguas de

Barcelona S.A; Interagua- Servicios Integrales del Agua SA; Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.; Meller S.A. y Sociedad Comercial del Plata S.A (perteneciente al grupo Soldati)

Es de destacar que en todos los casos, los Consorcios resultaron estar integrados por las “clásicas” asociaciones presentes en el proceso de privatizaciones a nivel nacional (a excepción de los bancos). Así, al interior de cada uno de ellos se distingue la presencia de empresas transnacionales (proveedoras de *know-how* y de experiencia tecnológica y de gestión); y de grupos económicos locales (con capacidad de *lobbying* y gran conocimiento en el área de infraestructura doméstica, por cuanto se trataba de empresas constructoras vinculadas a la “ex patria contratista” -como Macri, Techint o Soldati)³⁶.

La propuesta ganadora fue la presentada por el Consorcio de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (en adelante APSFSA³⁷) que ofertó un valor de \$0,2865 el m³ de agua. En segundo lugar, se ubicó el Consorcio N° 1 (conformado por Saur Internacional y otros) con una oferta de \$ 0,3385/m³ de agua (un 18,15% superior a la propuesta ganadora); mientras que el Consorcio N° 2 no formalizó ningún ofrecimiento.

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%³⁸.

En detalle, el Consorcio ganador estaba integrado de la siguiente forma:

Cuadro N° 3
A.P.S.F.S.A. Composición accionaria inicial, diciembre de 1995
(porcentajes)

Accionista	Origen del Capital	%
Suez Lyonnaise des Eaux	Francia	32,82
Sociedad Comercial del Plata S.A	Argentina	19,2
Banco de Galicia y Buenos Aires S.A	Argentina	12
Interagua- Servicios Integrales del Agua SA	España	9,47
Meller S.A.	Argentina	9,6
Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A (Agbar)	España	6,91
Programa Propiedad Participada (PPP)	Trabajadores	10
Total		100

Fuente: Elaboración propia sobre la base del primer balance de la empresa.

³⁶ Tal como se observa, a diferencia del proceso más global, entre los oferentes no hubo una presencia importante de bancos. Esta particularidad se debe a que en este caso, no se estimuló la capitalización de los bonos de la deuda pública –como sí sucedió en otras experiencias de principios de los noventa-. (Para analizar las características del proceso de privatización a nivel nacional ver Azpiazu, 2002 y 2005).

³⁷ La empresa APSFSA fue creada por el Consorcio en noviembre de 1995 -algunos días después de la adjudicación- y seguidamente fue firmado el contrato de concesión.

³⁸ Como bien señalan algunos especialistas, en este caso, al igual que lo sucedido en AASA, la tarifa base ganadora de la licitación, al tiempo que permitiría financiar las inversiones programadas, se transformaría en el “mecanismo excluyente” de acceso a los servicios para los nuevos usuarios (Azpiazu y Forcinito, 2004).

A fin de asegurar que no se tratara de una inversión especulativa, el Pliego determinó que el operador debería conservar una participación accionaria mínima del 25%, obligatoria durante los primeros 10 años de la concesión³⁹.

La concesión, firmada por un período de 30 años, significó el traspaso de la prestación de los servicios a manos privadas en 15 municipalidades⁴⁰ -casi el 60% de la población de la provincia- de “la captación, tratamiento, acopio, transporte, distribución y comercialización” de agua potable y agua cruda y “la colección, tratamiento, disposición y comercialización de efluentes cloacales y pluvio-cloacales con inclusión de los barros y otros subproductos del tratamiento y de efluentes industriales cuyo vertimiento al sistema local sea legal o reglamentariamente admisible”.

En la ciudad de Rosario, de modo excepcional también se otorgó la concesión de los desagües pluvio-cloacales y de desagües industriales cuyo vertimiento al sistema cloacal fuera legal o reglamentariamente admisible. En todos los casos el servicio incluía el mantenimiento de las obras existentes y las expansiones necesarias para su correcta prestación.

Por su parte, el gobierno provincial mantuvo bajo su responsabilidad los servicios de las localidades más aisladas, donde se dificultaría la recuperación de los costos⁴¹. También fueron excluidas de la concesión “las actividades y compromisos asumidos directamente por DIPOS⁴²”.

³⁹ 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%). Por otro lado, Suez posee el 51% de HISUSA, holding propietario del 47,2% de Agbar, empresa en la cual Suez también participa de modo directo con el 1,45% de las acciones. De este modo, se deduce que de modo agregado que Suez posee el 25,51% (el 25,8% según la propia Suez) de Agbar, y, por esta vía, un 2,7% de APSFSA, lo que, sumado a su capital accionario del 51,6%, hace que la participación total de la Suez en APSFSA sea del 54,5%. Finalmente, si se considera que Interaguas es controlada por Agbar, la participación de la Suez se incrementaría aún más.

⁴⁰ Es el territorio comprendido bajo la jurisdicción de las siguientes municipalidades: Cañada de Gómez, Casilda, Capitán Bermúdez, Esperanza, Firmat, Funes, Galvez, Granadero Baigorria, Rafaela, Reconquista, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez, en los cuales se otorga la prestación del servicio al Concesionario Aguas Provinciales de Santa Fe. Al decir de la Unión de Usuarios y Consumidores de Santa Fe se trataba de las ciudades de Santa Fe y Rosario junto con otras 13 de las más importantes, con excepción de Venado Tuerto, donde primero debían realizarse inversiones antes de empezar a cobrar. Consultar Muñoz y otros (s/f). Los 97 distritos restantes estaban a cargo mayoritariamente de las asociaciones vecinales o cooperativas (92) y en menor medida, de los municipios (5). La concesión fue adjudicada por el Decreto N° 2141/95 e instrumentada por el Contrato de Concesión N° 7478.

⁴¹ Así, retuvo el Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR) (a cargo del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda) a fin de “dirigir los recursos internacionales hacia proyectos rurales de agua y saneamiento en áreas excluidas del contrato de concesión” (BM, 1996).

⁴² En virtud de estas características, el Banco Mundial categoriza este tipo de contratos como de “concesión parcial” ya que no se transfirió la totalidad del área previamente bajo responsabilidad estatal (Banco Mundial, 1996).

De esta manera, la provincia de Santa Fe inició un camino análogo al que algunos años atrás se había llevado a cabo en Buenos Aires (con la concesión de Aguas Argentinas).

Así, además de las reformas institucionales y administrativas que alentaron –y habilitaron formalmente- el traspaso del servicio a manos privadas; el proceso fue posible, en gran medida, gracias a que los principales ámbitos de resistencia local lograron ser “seducidos” o directamente cooptados. En términos amplios, podría decirse que la sociedad civil terminó aceptando el discurso neoliberal de entonces y convalidó la incapacidad de la gestión estatal en la prestación eficiente del servicio (en este punto cobraron un rol importante los medios de comunicación). Por otro lado, la posible renuencia que podría haberse planteado desde los trabajadores del sector, fue anulada mediante la puesta en práctica del Programa de Propiedad Participada que logró transformar a los sindicatos en aliados claves del proceso⁴³. Todos estos factores hicieron que, una vez más, no se presentaran mayores objeciones a los riesgos presentes en el proceso de concentración de poder económico – y político- que se estaba dando.

4. Características del Contrato

Ante la disolución de la DIPOS fijada en la Ley N° 11.220, la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales en las áreas mencionadas pasó a estar suministrado por el Concesionario, al que también fue transferido parte del personal en relación de dependencia de la anterior administración. En este sentido, el Poder Ejecutivo Provincial se comprometió a tomar medidas para reubicar y resolver la situación laboral del personal de la DIPOS que no fuera transferido al Ente Regulador y/o al Concesionario (aunque de inmediato se implementó un Plan de retiro voluntario)⁴⁴.

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)⁴⁵. La empresa fue transferida sin pasivos, con excepción de los contraídos por DIPOS o la provincia para financiar obras relativas al servicio⁴⁶.

⁴³ Al respecto, cabe mencionar que ambas características del proceso en la provincia (la falta de participación o discusión por parte de la sociedad civil y la “cooptación” de los sindicatos) son similares a las presentes en el proceso de privatizaciones llevado a cabo a nivel nacional, en donde el gobierno tampoco fomentó mecanismos de discusión o participación ciudadana, a fin de “facilitar” la concreción de los objetivos propuestos (Azipazu y Forcinito, 2004).

⁴⁴ Asimismo, en el contrato se dispuso que el Concesionario debería emitir a favor de su personal un bono de participación de las ganancias netas y distribuidas bajo la forma de dividendos en dinero, equivalente a 2,5% de las mismas.

⁴⁵ Al respecto, vale aclarar que si bien se trata de un contrato de “Metas y objetivos” tal como se menciona, uno de los criterios primordiales a la hora de evaluar las ofertas técnicas presentadas por los interesados, era el Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio (PGMDS) en donde debían figurar los *medios* propuestos para lograr los objetivos (ver más adelante). De este modo, la determinación de los

Por otro lado, 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, Gerchunoff, Porto y Urbiztondo, 1993⁴⁷). 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 MOSPyV (mediante la SPAR).

En este sentido, el Consorcio no se vio obligado a realizar aportes de capital propio (si bien se formularon requisitos en relación con su patrimonio neto): además de estar eximido del pago de canon, no tenía el deber de comprar acciones y debía contar con la facilidad de acceder a un crédito por U\$S 100 millones (según lo estipulado en el contrato de concesión).

A cambio, debía realizar las inversiones necesarias a fin de que no colapsara el servicio y se fijó en el Marco Regulatorio la obligación de los prestadores de realizar mejoras y extender geográficamente el suministro del servicio, manteniéndolo en niveles apropiados para los usuarios reales, previniendo los riesgos de contaminación. Conforme a estas disposiciones, fue diseñado el Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio (PGMDS) que preveía un plan de inversión del Concesionario por más de \$ 290 millones en los primeros 5 años, de los cuales el 69% se orientaba a la expansión del servicio (Ceconi, 1999)⁴⁸.

Finalmente, también se fijaron otras exigencias tales como el nivel de presión mínima disponible (se fijó en 7 metros de columna de agua –aunque podría ser disminuido por el Ente Regulador en zonas determinadas-) y la obligatoriedad de que la provisión de agua potable destinada por fuera del área de concesión (servicios de agua en bloque) sólo podrían ser abastecida en caso de poseer capacidad excedente.

medios formaría parte de los criterios rectores al momento de evaluar las ofertas (Ver el punto 5.3.4.1 del Pliego de Bases y Condiciones).

⁴⁶ Se trata de un crédito obtenido del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para el Programa Nacional de Optimización, Rehabilitación y Ampliación de los Servicios de Agua potable y Alcantarillado Cloacal (PRONAPAC) por U\$S 29,4 millones, que a fin de 2001 se ubicaba en un monto cercano a los U\$S 18,4 millones. Asimismo, APSFSA se hizo cargo de un préstamo de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, que en el año 2001 era de U\$S 102.000. (ver los balances de la DIPOS residual de los años 1997 y 1998, y el balance de APSFSA del año 2001).

⁴⁷ 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)”. Vale aclarar que el cobro de canon producto “del otorgamiento de concesiones” figuraba incluso en la ley N° 8.711, creadora de la DIPOS (artículo N° 10) como parte de los recursos disponibles de la empresa. Así, siendo una alternativa contemplada 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.

⁴⁸ En el pliego se establece que “el PGMDS contendrá las metas y compromisos cuantitativos, cualitativos y de eficiencia, así como los compromisos de cobertura geográfica del Servicio que el Oferente prevé realizar durante la Concesión”.

En cuanto a los cortes del servicio, en la Ley N° 11.220 se otorgó al Concesionario el procedimiento de ejecución fiscal para alcanzar el pago de la tarifa y la facultad de corte del servicio por pagos atrasados, también para los usuarios del sector público en general.

La totalidad de los ingresos que percibiría la empresa (y a partir de los cuales se obtendrían fondos para financiar las obras) estaría dado a partir del cobro de tarifas a los usuarios.

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

A continuación se estudian dos de los ejes trascendentales en la configuración de esta nueva etapa en la prestación del servicio: la creación del organismo a cargo de la regulación de los servicios y el sistema tarifario de aplicación.

4.1. El Ente Regulador

Tal como se ha mencionado, la creciente participación de consorcios privados en la prestación de los servicios públicos privatizados o entregados en concesión, ha alterado sustantivamente las tareas y funciones asumidas por el Estado y, lógicamente, también por el sector privado. En este sentido, el caso de los servicios de infraestructura (tales como electricidad, telecomunicaciones, transporte y agua) resulta particular, ya que en paralelo al traspaso de la operación y equipamiento de los servicios, el Estado ha adquirido un rol básicamente regulador y de protección de los derechos de usuarios y consumidores. A tal fin, ha sido necesaria la creación de nuevas instituciones y marcos normativos capaces de guiar, reglamentar y supervisar la prestación de los servicios, promoviendo el acceso al mismo de toda la población⁴⁹.

En este caso, el Ente de Regulación de los Servicios Sanitarios (ENRESS) es una entidad autárquica creada bajo la esfera del MOSPV en la misma Ley (N° 11.220) que fijó el Marco Regulatorio para el traspaso de la DIPOS y las condiciones y características generales en que se prestaría el servicio.

Se trata de un organismo que tiene competencia en la regulación y control de la prestación de Servicio en todo el territorio de la provincia, es decir, cualquiera fuera el prestador. En el caso puntual del área a cargo del Concesionario, la ley N° 11.220 dispuso que el Ente debería cumplir con sus funciones regulatorias (haciendo cumplir las obligaciones previstas en las normas correspondientes) a partir de la toma de posesión. De este modo, si bien las tareas de organización del Ente comenzaron con cierta anterioridad (ya que debía estar constituido y en funcionamiento en el momento

⁴⁹ Vale aclarar el servicio de Agua Potable y Desagües Cloacales parecería ser el único que está regulado a nivel provincial (sobre una lista que contempla la electricidad, la distribución de Gas, el transporte de pasajeros, la telefonía y comunicaciones, la TV por cable y transmisión de datos, el peaje vial, entre otros) (Herrero, 2003).

indicado), sus actividades se iniciaron formalmente el 5 de diciembre de 1995 (es decir, contemporáneamente a la toma de posesión del servicio por APSFSA).

Entre las principales características del organismo se pueden mencionar:

Autoridad y estructura organizativa

El Directorio del organismo estaría conformado por cinco miembros (uno de los cuales será propuesto por la organización gremial más representativa de los trabajadores de la actividad); que permanecerían en su cargo por un período de cuatro años. El presidente y el vicepresidente (que deberían ser miembros del Directorio) podrían ejercer sus responsabilidades sólo por dos años.

Al igual que lo que sucede en varias provincias del país, la injerencia del Poder Ejecutivo Provincial (PEP) en la estructura del Ente tiene una importancia significativa, incluso a pesar de que la sanción del Marco Regulatorio y la creación del ente fueran determinados por ley –y no por decreto–.

Así, además de la relación presupuestaria que se analizará más adelante, dicha autoridad (PEP) tenía la potestad de designar (y/o remover), con acuerdo legislativo, a los miembros del Directorio⁵⁰; a nombrar a su presidente y vicepresidente; y a (des)aprobar su estructura organizativa (propuesta por el propio Directorio)⁵¹, entre otras atribuciones.

Por otro lado, a fin de dar cierto grado de participación a los usuarios, se creó un Consejo Consultivo con la función de “aportar elementos” para mejorar la gestión y atención de las necesidades de los mismos, asesorando al Ente en diversos temas. El esquema propuesto posee, sin embargo, varias limitaciones: el Consejo no forma parte de la estructura organizativa del Ente; sus propuestas, dictámenes u opiniones no son de carácter vinculante para el Directorio u otras autoridades públicas; carece de financiamiento para realizar sus tareas (lo hace *ad honorem*); y su constitución específica y funcionamiento son fijados por el Directorio del Ente Regulator.

En otras palabras, podría decirse que las autoridades del ente poseen un grado de dependencia importante del Poder Ejecutivo Provincial, al tiempo que los usuarios estarían “*sub-representados*” en la institución (tendrían voz pero no voto).

Financiamiento

El financiamiento de la entidad provendría, básicamente, de los aportes asignados en la ley de presupuesto (los excedentes presupuestarios podrían ser incorporados en el

⁵⁰ Las críticas más agudas señalan que el procedimiento resultaba casi una formalidad ya que en ese momento, el Poder Ejecutivo contaba con la mayoría automática en las cámaras provinciales. Por otro lado, también critican que en ningún caso se requirió la realización de un concurso público de antecedentes para su designación (Muñoz, 2004).

⁵¹En la actualidad, además de la gerencia ejecutiva, existen otras siete gerencias distribuidas temáticamente según las funciones del Ente.

presupuesto del año siguiente) y de una tasa retributiva proveniente de las tarifas, que en ningún caso podría superar el 7% y sería fijada anualmente por el PEP⁵². Alternativamente, el Ente podría cobrar por los servicios especiales que preste, recibir donaciones o recurrir a créditos de distintos organismos.

Ahora bien, el esquema de “financiamiento compartido” descrito, posee (aunque en menor medida) los riesgos inherentes a cada uno de los sistemas escogidos. Es decir, si el financiamiento proviniera enteramente del presupuesto provincial, el ente, al carecer de autarquía financiera, tendría una mayor dependencia de los niveles empresarios y del campo político (Herrero, 2003) (de esta manera, dicho condicionamiento se reduciría).

Por otro lado, el hecho de que los usuarios costearan los ingresos del ente, si bien es visto por algunos académicos (Herrero, 2003) como el esquema más auspicioso (ya que serían los mismos usuarios los que deberían “beneficiarse de la actividad de regulación y de control que deben hacer los entes sobre los concesionarios”), éste presenta algunas dificultades. Así, la tensión se generaría por la falta de incentivo del organismo regulador (a cargo de reglamentar el régimen tarifario) a reducir las tarifas, (hecho que lo “perjudicaría” financieramente, ya que percibiría menos ingresos), por lo cual, podría presentar una menor resistencia a un aumento en las mismas, generando un efecto adverso sobre los usuarios.

Funciones

Según lo establecido en el Marco Regulatorio, el Ente Regulador tendrá como función ejercer el “poder de policía” en la provincia, teniendo a su cargo la regulación y el control de la prestación del servicio.

Entre las principales tareas que se enumeran en la Ley N° 11.220, figuran la de cumplir y hacer cumplir el Marco Regulatorio y las normas aplicables; dictar todas las reglamentaciones atinentes al ejercicio de su competencia regulatoria (incluido el aspecto tarifario) y asegurar la calidad del servicio y la protección de los intereses de la comunidad.

En este caso, junto con el Concesionario, sería el responsable del cumplimiento del contrato de concesión, para lo cual se dispuso un sistema de mutua cooperación⁵³.

⁵² El Decreto N° 3.470 del 4/12/1995 fijó el valor de la tasa en el 6%. Algún tiempo después, en enero de 1997, un nuevo decreto (N° 188) redujo este valor al 4,92%, el cual se mantuvo sin variaciones y rigió desde febrero de dicho año en adelante.

⁵³ En este marco, el Concesionario debería cooperar con el organismo cada vez que éste lo requiriera, permitiendo el acceso e inspección del Ente en caso de ser necesario y presentando informes de manera periódica; y el Ente Regulador asistiría al Concesionario y colaboraría con él a fin de favorecer el cumplimiento de los objetivos contractuales. Asimismo, cada año el Concesionario deberá entregar al ente el informe de avance del PGMDS, en el cual quedara consignado el grado de mejora en la prestación del servicio.

Por otro lado, el Ente Regulador debería aprobar los cuadros tarifarios y precios del servicio y verificar que los prestadores cumplieran con el régimen tarifario vigente. Asimismo, podría dictar toda la reglamentación que considere conveniente respecto del mismo.

En este plano, es el encargado de:

- establecer el Cargo de Infraestructura que deben abonar los nuevos usuarios del Servicio;
- (des) aprobar los aumentos anuales según considere que el Concesionario (no) cumplió satisfactoriamente con las metas establecidas en el PGMDS (ver más adelante);
- (des) aprobar o incluso solicitar variaciones en los valores tarifarios y precios según la modificación del PGMDS; y
- (des) aprobar variaciones en los valores tarifarios y precios en base a una variación de costos según su estudio y análisis

Por otro lado, el ENRESS sería el responsable de controlar el cumplimiento del Reglamento del Usuario, cuya finalidad es regular las relaciones entre el ente, los prestadores y los usuarios.

Controles

Por último, el Ente estaría sometido a distintos tipos de controles ejercidos por el Tribunal de Cuentas (control de legalidad), por entidades privadas (control de auditoría) o por los particulares (sean usuarios o no –control jerárquico-). También podría ser demandado judicialmente ante los tribunales competentes (control judicial).

En agosto de 1997 -es decir, a menos de dos años de su creación-, el gobierno provincial suscribió un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a fin de robustecer el ente regulador⁵⁴. De todas maneras, a pesar de este intento de *aggiornamiento* y mejora de su desempeño, el ENRESS ha sido duramente criticado a lo largo de toda la concesión, incluso luego de este intento de reforma. Esto ha sido así, tanto en relación con las quejas recibidas por los usuarios (mala atención, ineficiencia para dar soluciones rápidas y concretas a los usuarios, etc.), como por aspectos administrativos que opacaron su comportamiento como órgano a cargo de monitorear una empresa en concesión⁵⁵.

⁵⁴ El convenio apuntaba a financiar la contratación de servicios de consultoría y la adquisición de bienes “necesarios para la realización de un Programa de Fortalecimiento del Ente” y fue aprobado por ley (Nº 11.559) casi un año después de su concreción.

⁵⁵ En tal sentido, la Defensoría del Pueblo de Santa Fe determinó: “No puede pasarse por alto, al realizar un análisis de lo realizado en el 2001, la actitud asumida por el ENRESS, organismo que se ha ganado una pésima imagen entre los usuarios de servicio de agua potable. Malos tratos y falta de asesoramiento correcto son las principales quejas que se han recibido”. Esta situación no cambió algún tiempo después: “El ente durante el curso del año 2003 ha tenido una regular atención para los clientes de APSF. Prueba de ello han sido la cantidad de quejas recibidas en contra de su actuación, que demostraría ineficiencia para dar soluciones rápidas y concretas a los usuarios”. (ver Defensoría del Pueblo de Santa Fe, informes 2001-2002 y 2003- 2004 respectivamente).

4.2. La Regulación económica de la concesión

Tal como se ha mencionado, la producción y distribución de agua potable y mantenimiento de desagües cloacales –y procesamiento de los desechos- forman parte de los sectores de infraestructura con formas de mercado monopólicos en los que la regulación estatal cobra un papel de suma relevancia. En tal sentido, el control total o parcial de la fijación de precios así como los patrones de calidad en los servicios prestados resultan fundamentales a la hora de proteger a los usuarios, evitando el abuso de posición dominante por parte de las prestatarias. Asimismo, las pautas regulatorias muchas veces son las encargadas 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 tratarse de zonas alejadas y/o poco habitadas –por caso, las zonas rurales- o de sectores poblacionales más pobres, incapaces de financiar su propia conexión a la red⁵⁶). En términos más amplios, la intervención estatal estaría entonces justificada no sólo debido a las “fallas de mercado” existentes en estos procesos, sino también por cuestiones de geopolítica y equidad – territorial, social- que plantean que los sectores de infraestructura deben estar diseñados estratégicamente según objetivos de largo plazo que contemplen sus múltiples impactos en diversas actividades.

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 su diseño y elaboración deben ser considerados tanto aspectos económicos (más aún en un caso como éste en el cual el servicio no ha sido desintegrado ni vertical ni horizontalmente) como características sociales y culturales de la población.

En términos económicos, las tarifas deben reflejar como mínimo el costo del suministro del servicio en el largo plazo y garantizar un nivel de rentabilidad razonable para el prestador. Desde el punto de vista social, teniendo como horizonte la universalización del servicio, el esquema aplicado debería contemplar una estructura progresiva que contemplara las posibilidades de los sectores con menos recursos. Asimismo, habría que evitar que el costo de las ineficiencias anteriores fuera traspasado a las tarifas después de la privatización ya que esto generaría inevitablemente el rechazo de la población, además de ineficiencia económica (Sánchez, 2005).

⁵⁶ A tal fin, uno de los métodos aplicados más difundidos es el de los subsidios cruzados que pueden establecerse: a) entre distintos grupos de usuarios (usuarios comerciales a residenciales, o según el poder adquisitivo -sectores más ricos financian a los más pobres-); b) por áreas geográficas (los sectores más poblados financian a los más deshabitados) y c) según servicios diferentes (Forcinito 2000).

4.2.1. Régimen tarifario y pago de servicio

Las características básicas del régimen tarifario y del pago del servicio fueron establecidas en el Marco Regulatorio, en donde se dispuso que los cuadros tarifarios y los precios serían definidos bajo supervisión del ENRESS y se fijaron algunos principios generales tales como la propensión a un uso racional y eficiente del servicio brindado o la imposibilidad de los prestadores de restringir voluntariamente la oferta del mismo, entre otros. Por otro lado, se dispuso que el régimen tarifario aplicable para la concesión podría ser modificado (a partir del cuarto año desde la Toma de Posesión) en caso de que le impidiera al Concesionario equilibrar la oferta y la demanda del servicio.

En términos generales, en el contrato de concesión fueron dispuestos los “conceptos facturables” (servicio a inmueble, o distintos cargos de conexión, infraestructura, etc.) a los usuarios según las solicitudes realizadas y las características del inmueble (que podría categorizarse como residencial, no residencial -industrial y comercial- y lote baldío sin construcción) tanto en áreas servidas como en áreas de expansión delimitadas en el PGMDS (ver Anexo 3).

En términos más específicos, se determinó la estructura tarifaria para los inmuebles conectados al servicio según una fórmula genérica, aunque se establecieron diferentes criterios de cobro para inmuebles con o sin servicio medido. 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 comercio⁵⁷. De todas maneras debido a la escasa proporción relativa de los servicios con medidor (algo superior al 10% de los usuarios – Aderasa 2005-), 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 superficie.

⁵⁷ Históricamente, la utilización de medidores en el país se remonta a los años setenta en pequeñas localidades rurales y como consecuencia de las exigencias del Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP) y el BID, organismo que había otorgado un préstamo para mejorar la infraestructura en esas áreas. Es por ello que se estima que en la mayoría de los casos “la instalación de medidores fue fruto de la imposición y no como consecuencia de la creación de una conciencia acerca de la conveniencia de este sistema” (Sánchez, 2005).

Inmuebles con micromedición instalada:

En términos generales, la determinación tarifaria se efectuó según la siguiente fórmula:

$$MF=(CF+P*Q)*FS*TR$$

Donde:

MF: Monto a facturar (\$ por período);

CF: Cargo Fijo (\$ por período bimestral)= \$ 4 * K;

P: Precio del metro cúbico del agua potable (\$/m³);

Q: Volumen de agua potable a facturar (m³ por período);

FS: Factor de Servicio determinado según régimen tarifario (ver más adelante)

TR: Factor de tasa retributiva de servicios de regulación y control determinado según régimen tarifario.

A esto debería agregarse el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y/u otros tributos municipales plausibles de ser aplicados (Roitman y Ferro, 2003). El IVA era del 21% y se aplicaba tanto a la factura final como a los eventuales recargos de los sucesivos vencimientos.

Según lo establecido en el régimen tarifario, la relación entre el volumen de agua a facturar de modo bimestral (Q) y el precio por metro cúbico (P= \$/ m³) estaba dado según un esquema que contemplaba, para todo inmueble, un cálculo diferenciado para el consumo inferior a los 20 m³ por bimestre, a lo que se sumaba el precio de lo que se consumiera por encima de ese tope (Q₂). El consumo inferior a los 20 m³ bimestrales equivalía al 60% del precio de m³ ofertado por el Concesionario multiplicado por el factor de ajuste (Q₁).

Es decir, siendo $Q = Q_1 + Q_2$:

-hasta 20 m ³ / bimestre (Q ₁)= Pq*0,6*K
-excedente sobre 20 m ³ / bimestre (Q ₂)= Pq*K

Donde:

Q: volumen de agua potable bimestral por factura individual emitida ($Q = Q_1 + Q_2$);

Pq: Precio del metro cúbico (\$/m³) de agua ofertado por el Concesionario;

K: Factor de ajuste tarifario según el régimen tarifario.

La variable Q es la que resulta clave a la hora de diferenciar el criterio de cobro para inmuebles con o sin servicio medido. Así, en aquellos *inmuebles con medidor instalado*, el volumen de agua potable a facturar (Q) será el que surja de la medición. En los *inmuebles sin medidor*, se fijará un volumen determinado de agua potable que se estimará variable según las características de la vivienda (reflejadas en una “tasa básica equivalente” –TBE-) (ver más adelante).

Por otro lado, la evolución del precio del m³ de agua (Pq) fue calculada según el PGMDS en el contrato de Concesión, estableciendo subas anuales del 4% sobre el valor anterior, durante seis años. Es decir, independientemente de la estructura de costos y de los precios vigentes, e incluso contraviniendo lo dispuesto en la Ley de Convertibilidad (N° 23.928); si el Concesionario cumpliera (a criterio del ENRESS) con las metas anuales comprometidas en dicho Plan, podría incrementar el precio del Pq según el criterio:

Cuadro N° 4
Evolución del precio del metro cúbico de agua, 1996-2001

Año*	Precio del metro cúbico Pq**
2º	$Pq2 = Pq * 1,04$
3º	$Pq3 = Pq2 * 1,04$
4º	$Pq4 = Pq3 * 1,04$
5º	$Pq5 = Pq4 * 1,04$
6º	$Pq6 = Pq5 * 1,04$

* A partir del quinto mes de cada año

** En tanto se hubiere dado cumplimiento a las metas anuales comprometidas en el PGMDS

Fuente: Contrato de Concesión

Asimismo, se dispuso que la tarifa financiaría el uso de los servicios prestados por el Concesionario (abastecimiento de agua potable, desagües cloacales, etc) y el costo de funcionamiento del Ente Regulador.

En el primer caso, lo haría mediante el cobro del Factor de Servicio (FS) fijado en función de la disponibilidad de los servicios individuales según la siguiente fórmula:

$FS = S_1 + S_2 + S_3 + S_4 + S_5$

Donde:

S_1 : abastecimiento de agua potable = 1;

S_2 : desagüe cloacal = 1;

S_3 : tratamiento primario de desagües cloacales o asimilables = 0,25 y

S_5 desagües pluviocloacales (para sistema mixto pluviocloacal) = 0,2.

Si alguno de los "x" servicios indicados no estuviera disponible, $S_x = 0$ y su aplicación a cada usuario sólo podrá ser realizada por el Concesionario una vez que el Servicio correspondiente pueda ser prestado efectivamente.

Es decir, la aplicación en el FS de cada servicio queda supeditada a su prestación efectiva, con excepción del S_3 y S_4 que podían ser aplicados recién al comienzo del tercer año de concesión.

En segundo lugar, tal como se ha mencionado oportunamente, parte del financiamiento del ENRESS provendría de una Tasa Retributiva de Servicios Regulatorios y de Control (TR) cuyo monto debía detallarse en cada factura pero que en ningún caso podría superar el 7% ($1 < TR \leq 1,07$)⁵⁸. Así, el dinero facturado en tal concepto -independientemente de su real cobro-, debía transferirse mensualmente al Ente Regulador y no podría ser plausible de descuentos, retenciones, embargos o compensaciones por parte del Concesionario.

Por último, se contempló un Factor de Ajuste Tarifario (K), a fin de establecer las variaciones generales a los valores y precios contemplados en el régimen tarifario (en el momento de la toma de posesión su valor se fijó en $K=1$, factible de variación según los

⁵⁸ El valor de esta tasa ha sido del 6% desde el inicio de la concesión hasta abril de 1997, y del 4,92% de allí en adelante (Decreto N° 188/97). Su aplicación, tal como se ha mencionado se realizaba sobre la base imponible; es decir, el monto obtenido de la suma del cargo fijo más los montos adjudicados por el/ los servicio/s prestado/s (agua/cloaca/desagües pluviales).

ajustes contemplados para la tarifa⁵⁹). Este factor, tenía incidencia sobre varios de los cargos que el Concesionario tiene derecho a facturar (varios de ellos estipulados en el Marco Regulatorio), tales como los cargos de conexión, desconexión, no conexión, reconexión o infraestructura del/ los servicio/s de agua potable y/o cloacas.

A continuación se presenta una síntesis de los valores que inicialmente adquirieron dichos cargos (los cargos de infraestructura son expuestos más adelante)⁶⁰:

Cuadro N° 5
Valores de los distintos cargos y sus respectivas indexaciones:

Servicio	Cargo por inmueble
Conexión de agua potable	\$280 * K
Conexión de Desagüe cloacal	\$350 * K
Desconexión de servicios disponibles*	\$250 *FS * K
No conexión de servicios disponibles	\$250 *FS * K (deshabitados) y \$100 *FS * K (baldíos)
Reconexión de servicios**	\$35 *FS * K

*En caso de haberla solicitado para inmuebles deshabitados.

** Por haber estado desconectados, o debido al corte de servicio por causa justificada previo a efectivizarse.

Fuente: Contrato de Concesión.

Inmuebles sin micromedición instalada

En aquellos inmuebles sin medidor instalado, la fórmula genérica para el cálculo de la tarifa [$MF=(CF+P*Q)*FS*TR$], así como sus denominaciones y conceptos son iguales a las del servicio medido.

No obstante, la falta de medidor impide conocer con exactitud el volumen de agua efectivamente consumida por el usuario. Por ello, el criterio del cálculo del volumen de agua potable a facturar (Q) en estos casos, se resolvió imputando un “volumen asignado” de agua potable a facturar bimestralmente (Q_A).

En aquellas propiedades que, sin ser baldíos, tuvieran conexiones preexistentes y estuvieran empadronados al comienzo del inicio de la explotación por parte del Concesionario, el volumen asignado se calcularía multiplicando un coeficiente por la tasa básica equivalente (TBE) (m^3 /bimestre) según la siguiente fórmula:

$$Q_A = 12,58 * TBE \text{ (m/bim)}$$

La TBE se obtendría en función de la tasa básica mensual zonificada (TBMZ) proveniente de los padrones de DIPOS y no podría ser inferior a 1,76. De esta manera, el volumen asignado en ningún caso podrá ser menor a $22,14 m^3$ ($Q_A = 12,58 * 1,76$).

La TBE variaría entre los siguientes valores:

⁵⁹ De todas maneras, este factor K no varió, siendo equivalente a 1 a lo largo de toda la Concesión.

⁶⁰ Finalmente, en el contrato fueron contemplados diversos cálculos para la facturación de servicios especiales.

Cuadro N° 6

Valores de la Tarifa Básica Equivalente (TBE) según los valores de la Tarifa Básica Mensual Zonificada (TBMZ)

Servicio	Valores de TBE		
	TBMZ =< 5,30	5,30 <TBMZ =<11,50	TBMZ >11,50
Agua	TBMZ	3,811 + TBMZ/ 3,56	3,006 + TBMZ/ 2,85
Agua y Cloaca	TBMZ/ 1,5	2,541 + TBMZ/ 5,34	2,008 + TBMZ/ 4,28
Cloaca	TBMZ/ 0,5	7,623 + TBMZ/ 1,78	6,042 + TBMZ/ 1,43
Agua y Pluviocloacal	TBMZ/ 1,75	2,178 + TBMZ 6,23	1,719 + TBMZ/ 4,99
Pluviocloacal	TBMZ/ 0,75	5,082 + TBMZ/2,67	4,016 + TBMZ/ 2,14

Fuente: Contrato de Concesión

De esta manera, se pretendía “recalcular” las tarifas utilizadas por DIPOS para los inmuebles registrados, desafectándolos de las ponderaciones previas. Por ejemplo para una TBMZ =<5,30, para un inmueble provisto sólo con el servicio de Agua la TBE se obtendría dividiendo la TBMZ por 1 (agua=1); en caso de que el servicio prestado fuera de Agua y cloaca se lo dividirá por 1,5, es decir $1,5 = 1 + 0,5$ (1 por el servicio de agua + 0,5 por el servicio de cloacas). Así, la ponderación de los diferentes servicios prestados se calcularía posteriormente, según el factor de servicio (FS) pertinente, siendo FS=2 para agua y cloacas ($FS = S_1 + S_2$; S_1 : abastecimiento de agua potable = 1; y S_2 : desagüe cloacal =1).

Recapitulando, en el sistema no medido, la TBE (basada en la TBMZ “recalculada”) sería un elemento clave en la estimación del volumen asignado ($Q_A = 12,58 * TBE$), que luego se relacionaría con los otros componentes de la tarifa, entre los que figura el FS [recuérdese la fórmula $MF = (CF + P * Q) * FS * TR$], a partir del cual se calcularía la incidencia del (o de los) servicio(s) prestado(s).

Por otro lado, para los inmuebles *sin conexión preexistente* (que por tanto no contarán con un volumen determinado previamente), les sería otorgado un volumen asignado (Q_A) según la superficie (total y cubierta) de la propiedad según los siguientes valores:

SE (m ²)	Q _A (m ³)
SE < 200 m ²	0,31 * SE
200 m ² =< SE < 400 m ²	62 m ³ + (SE - 200 m ²) * 0,09 m ³ /m ²
SE >= 400m ²	80 m ³ + (SE - 400 m ²) * 0,11 m ³ /m ²

Fuente: Contrato de Concesión

La Superficie Equivalente (SE) del inmueble se establecerá en función de la superficie total de terreno (ST) y la superficie cubierta (SC) total del inmueble (aquella

porción del inmueble protegida por techos o cubiertas de naturaleza permanente), según el criterio: $SE (m^2) = SC (m^2) + 0,1 * ST (m^2)$ ⁶¹.

Finalmente, a los *baldíos* se les imputará un volumen asignado (Q_A) en función de la superficie del terreno (ST): cuando ésta fuera de hasta $400 m^2$ dicho volumen sería igual a 0; de ser mayor a los $400 m^2$ el Q_A se determinaría según la fórmula: $(STm^2 - 400 m^2) * 0,04$.

Sin duda, el nivel del volumen asignado (Q) en las estructuras tarifarias de los servicios no medidos resulta fundamental ya que afecta de modo directo el incentivo que eventualmente puedan tener este tipo de usuarios para acudir a la micro-medición y de igual forma puede alterar la “equidad en la asignación de costos” entre ambos tipos de usuarios (medidos y no medidos) (Aderasa, 2005). Así, en principio es de esperar que los usuarios no-medidos registren, en promedio, un nivel de consumo –como mínimo- igual o mayor al del promedio de los usuarios con servicio medido, ya que, a diferencia de ellos, no están obligados a pagar el costo explícito que representa cada m^3 adicional consumido.

En términos generales se observa que al calcularse el precio del m^3 de agua potable en relación al volumen efectivamente consumido, la estructura tarifaria escogida logra una mayor precisión –micromedición mediante- tanto desde el lado del usuario, que abonaría según lo efectivamente consumido (al menos en parte, ya que las proporciones de cargos fijos siguen siendo aún importantes); como por el lado de la empresa que, como contraparte de lo anterior, recibiría sus ingresos corrientes según la generación de agua potable y/o el procesamiento de residuos cloacales.

En este sentido, podría suponerse que, desde el punto de vista del usuario, la instalación de medidores resultaría útil en aquellos casos en los que se registraran bajos niveles de consumo (presumiblemente, inferiores a los niveles de volumen asignado con el servicio no medido). La empresa, por su parte, estaría tentada a colocar medidores en aquellas residencias y/o locales en los que supusiera que el nivel de consumo resulta superior al volumen asignado. En virtud de lo señalado, en el contrato de concesión se estipuló que en caso de que la instalación del servicio de micromedición fuera solicitado por el usuario, éste debería abonar el cargo de instalación correspondiente (cosa que no ocurriría si la decisión fuera de la empresa)⁶². Si el Concesionario negara la solicitud de instalación, éste debería facturar el equivalente al 50% del volumen asignado (Q_A). Una vez que el inmueble adquiriera la condición de “medido”, ésta se tornaría irreversible.

En principio, según lo dispuesto contractualmente, la Concesionaria debería instalar, entre 40.000 y 50.000 medidores por año pero tal como se verá más adelante, estas metas no lograron ser cumplidas (Informe ENRESS 2004 y Muñoz, 2004). Según datos

⁶¹ Estos mismos cálculos también se han utilizado en ciertas recategorizaciones de inmuebles: por ejemplo si se construye una casa sobre lo que antes resultaba ser un baldío, la SE del nuevo inmueble se obtendrá según los parámetros señalados.

recientes los inmuebles con sistema de micromedición instalado representaban en 2003 alrededor del 13% del total de los usuarios.

De esta manera, se observa que en el esquema tarifario escogido, en tanto y en cuanto no incorpore niveles de micromedición aceptables, seguirá basado fundamentalmente en la facturación del consumo presunto, lo cual representará una disociación entre “los ingresos corrientes de la empresa, y la generación de agua potable y / o el procesamiento de residuos cloacales”. (Azpiazu y Forcinito, 2004).

La expansión del servicio y el cargo de infraestructura

Entre todos los cargos existentes, resulta particularmente relevante el cargo de infraestructura (CI), por cuanto refleja la política de expansión de la empresa (vale recordar que previamente a la entrega en concesión, las conexiones eran costeadas por la propia DIPOS y tenían carácter obligatorio para todos los inmuebles ubicados dentro de zonas con instalaciones para agua potable y servicios cloacales).

La aplicación de este monto a los nuevos usuarios tiene por finalidad cubrir los costos de instalación de las redes distribuidoras o colectoras, y es aplicable a cada nueva red domiciliaria en un Área de Expansión según el siguiente criterio:

Servicio	Cargo de Infraestructura (1)
Abastecimiento de Agua Potable	440 * K
Desagües Cloacales	820 * K

(1) Se trata del valor básico en pesos, según pago al contado y con un financiamiento de hasta 48 meses.
Fuente: elaboración propia sobre la base del contrato de concesión

Ahora bien, como ocurre en la mayoría de los casos (entre los que Santa Fe no es una excepción) las deficiencias en la prestación del servicio se encuentra en aquellas regiones más alejadas de los centros urbanos, en áreas rurales o despobladas, en las que la empresa no encuentra mayores incentivos para realizar inversiones de nuevas conexiones (por tratarse de distritos no rentables). En estos casos, es común en servicios concesionados (y hasta recomendable, sobre todo en servicios tan esenciales como el del agua) recurrir a algún esquema de subsidios cruzados que facilite la expansión del servicio precisamente en los sitios que no resultan rentables para la empresa pero en los que, sin embargo se requiere de la provisión del servicio⁶³.

⁶² En un principio, los valores de los cargos de micromedición oscilaban entre los \$ 100 y \$ 2000, dependiendo del diámetro del medidor. Según lo establecido en el Marco Regulatorio, el prestador tendrá derecho “al cobro de todo trabajo y actividad vinculado directamente con la instalación domiciliaria de un sistema de medición y consumo de agua a los usuarios reales”. En los inmuebles de propiedad horizontal el cargo será a los Consorcios propietarios, que, podrán solicitar a su cargo la micromedición de volúmenes a determinadas unidades funcionales, cuando ello fuera factible técnicamente.

⁶³ La posibilidad de aplicar subsidios cruzados está presente en el Marco Regulatorio del sector en cuyo capítulo de “Regímenes Tarifarios” se menciona que “se atenderá a objetivos sanitarios y sociales vinculados directamente con la prestación” y que en función de esto “se permitirá que los valores

Sin embargo, en el esquema aplicado en Santa Fe, estos criterios no han sido considerados ya que se dispuso que el costo de instalación de los servicios estaría a cargo íntegramente de los nuevos usuarios (tan solo se contempló la posibilidad de que, eventualmente el ENRESS o los municipios pudieran solicitar la exención, rebaja o subsidio en el valor del CI aplicable a grupos particulares de usuarios).

Cabe recordar que para percibir efectivamente el servicio, además del costo de infraestructura, los nuevos usuarios deberían abonar el mencionado cargo de conexión (de \$ 280* K en el caso del agua potable y de \$ 350 * K para los desagües cloacales) lo cual restringiría aún más la universalización del servicio.

De esta manera, si bien es cierto que en alguna medida los criterios de tarifación para los inmuebles sin medidor recogen parte del esquema de subsidios cruzados (por cuanto el cálculo del volumen tarifario depende de las características zonales y de la superficie de las propiedades); esta consideración parecería ser insuficiente a la hora de evaluar la universalización del servicio (que quedaría condicionada por los mencionados cargos a ser abonados por los nuevos usuarios –generalmente de menos recursos-).

Mas aún, este tipo de esquemas tarifarios, podría frenar –o incluso revertir- la cobertura de servicios públicos tan básicos y acentuar aún más la ya desigual distribución de los ingresos.

Los cortes del servicio

El contrato de concesión también establecía que en caso de registrarse atrasos en los pagos de las facturas correspondientes, el Concesionario podría cortar el servicio y eventualmente, acudir a la ejecución fiscal. La mora debería ser, como mínimo, de tres meses calendario a partir del vencimiento original de la factura. Los intereses fijados fueron del 5% para el primer mes de mora, y luego del 10%. Asimismo, pasado el primer mes de mora y hasta el día del efectivo pago, se aplicaría un interés resarcitorio sobre el monto original del 2% mensual⁶⁴.

Antes de cortar el servicio, el Concesionario debería –so pena de multa- reclamar el pago por escrito al menos en dos ocasiones (con un mínimo de dos semanas de intervalo) y debería cursar un aviso previo antes de su efectivización, que podría ser provisto en simultáneo con el segundo reclamo.

Para restablecer el servicio, el usuario debería abonar además de la deuda por las cuotas no abonadas (y sus intereses), el servicio de reconexión (\$35 *FS * K). En caso de que el pago no se efectivizara dentro de los treinta días corridos posteriores al corte,

tarifarios aplicados a algunos usuarios reales, equilibren el costo económico de la prestación a otros grupos de usuarios reales” (incisos c y e, respectivamente).

⁶⁴ Algunas asociaciones de usuarios y consumidores aseguran que, según lo establecido en las leyes de Defensa del Consumidor (Nº 24.240) y su modificatoria (Nº 24.568), los intereses por mora fijados duplicaban y triplicaban a los vigentes en la ley nacional. Esta situación fue parcialmente revertida con los nuevos intereses fijados por el ENRESS en 1997 (Resolución Nº 200) (Muñoz y otros, s/f).

el usuario también debería abonar un cargo de desconexión (\$250 *FS * K). Una vez cancelada la deuda, el Concesionario asumiría el deber de restablecer el servicio en un plazo de 48 horas, so pena de resarcimiento al usuario en la factura siguiente⁶⁵.

Los cortes del servicio por parte de la empresa han sido seriamente cuestionados por la Defensoría del Pueblo de la provincia, particularmente en un período de profunda crisis económica y social como fue la vivida en los años 2001 y 2002. En este contexto, la Defensoría afirmó que “la empresa concesionaria es proclive a esgrimir el argumento del corte inmediato del servicio ante la morosidad del usuario, lo que carga de angustia a los ciudadanos de bajos recursos” (informe 2001-2002). Y algún tiempo después alegó: “se reitera una vez más, la gran cantidad de quejas de los clientes de esa empresa acerca de las intimaciones de pagos recibidas por deudas de un solo bimestre, y sobre las amenazas de corte de servicio por falta de pago, que a pesar de contemplarlo la ley de privatizaciones, consideramos que ese derecho de la concesionaria como medio para exigir el cobro es socialmente inequitativo” (informe 2003-2004).

En este caso, el contrato de concesión dispuso que en caso de producirse alguna modificación tarifaria a fin de atender objetivos sociales, la consecuente disminución del total facturado, debería ser compensada al Concesionario por el Concedente como consecuencia de dicha modificación (si bien no se realizan mayores aclaraciones sobre la forma a ser retribuido, se entiende que las compensaciones serían realizadas por medio de subsidios directos)⁶⁶.

Las multas al Concesionario

Finalmente, en lo relativo a las multas que podrían aplicarse sobre el Consorcio, se dispuso que los montos estipulados como punitivos variarían entre los \$ 5.000 y los \$ 500.000, según la gravedad de la falta, y podrían modificarse según los mismos criterios por los que se ajustan los valores tarifarios y precios, sobre la base del factor de ajuste K (ver más abajo).

En rigor, el Concesionario debería abonar la multa dentro de los 15 días de su comunicación, ya que de lo contrario el monto será automáticamente duplicado y posteriormente indexado. En última instancia, al igual que lo estipulado en otros contratos similares, en caso de que el Concesionario no cancelara la deuda de su multa,

⁶⁵ Se trata de una suma diaria equivalente al 6% del total facturado en el último mes calendario anterior en el que hubiere prestado el servicio, calculado en base a la tarifa aplicable al momento de la reconexión.

⁶⁶ Al respecto, cabe traer a colación la opinión de los especialistas cuando afirman que la falta de mecanismos que garanticen el acceso gratuito a estos servicios en aquellos casos en que resulte imposible el pago de los mismos, ha ocasionado problemas de emergencia sanitaria en los barrios más pobres. En este sentido, aseguran que “sobre la base de elevados índices de incobrabilidad que presentan las empresas, se está impulsando la implementación de tarifas sociales orientadas a posibilitar la discriminación de precios mediante un subsidio a la demanda de menor ingreso ofreciendo un servicio mínimo. De este modo, y con el fin de preservar la tasa de rentabilidad, intentan compensar la inexistencia de mecanismos de financiamiento adecuados del servicio universal” (Forcinito, 2000).

podría aplicarse la ejecución de la garantía de cumplimiento de Contrato y/o de la garantía de operación⁶⁷. De todos modos, tal como se verá más adelante, la capacidad de aplicación para ejecutar estas sanciones, ha sido prácticamente nulo a lo largo de la Concesión.

4.2.2 Revisiones Tarifarias

Tal como se ha visto, el régimen tarifario establecía los valores tarifarios y precios que tendrían vigencia, en principio, durante todo el período de concesión. No obstante, en el contrato se contempló la posibilidad de modificar los valores tarifarios y los precios vigentes en cada momento si así fuera requerido por el Concesionario o por el Ente Regulador⁶⁸. Dichas modificaciones serían aprobadas, previo dictamen del ENRESS, por el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda de la provincia y quedarían expresadas en la fórmula tarifaria mediante el Factor “K” (de “ajuste tarifario” mencionado en la sección precedente, que inicialmente, sería =1).

De esta forma, las variaciones en las tarifas quedaron dispuestas según las siguientes modificaciones:

1) *Incremento anual del 4% sobre el valor del Pq* (según la fórmula $Pqt_1 = Pqt * 1,04$; durante los años de concesión), siempre que el Concesionario haya cumplido con el PGMDS previsto. Esta variación sería independiente de la estructura de costos y precios.

2) *Revisión por modificación del PGMDS*: sólo podrían invocarse revisiones a partir de las modificaciones en el PGMDS dispuestas por el ENRESS (a pedido del mismo o de los prestadores), pero no a las causadas por incumplimiento del Concesionario. Las revisiones se deberían fundamentar en el estudio y análisis fundado de los valores tarifarios y precios vigentes y su relación con la modificación dispuesta y con los costos de la Concesión. Las modificaciones aprobadas entrarían en vigencia desde el primer período de facturación siguiente al de la correspondiente resolución modificatoria.

3) *Revisión por modificación en la estructura de costos*: según una variación (aumento o disminución) del 4% (asimismo, el ENRESS podrá solicitar revisiones tarifarias

⁶⁷ En tal caso, una vez percibido dicho monto por el ENRESS, el organismo dividiría esta suma por el total de los usuarios del servicio y compensará con tal importe lo que éstos deberían abonar en concepto de Tasa Retributiva de los Servicios Regulatorios y de Control (TR).

⁶⁸ Estas modificaciones, según se aclara, “no podrán ser un medio de penalizar al Concesionario o los beneficios logrados en la operación del Servicio, ni por incrementos de eficiencia respecto de lo previsto en la Oferta dentro del PGMDS, ni tampoco deberán ser usadas para compensar *déficits* incurridos derivados del riesgo empresarial o de cualquier otra causa ni convalidar ineficiencias en la prestación del Servicio” (art. 11.4.1.1)

extraordinarias en aspectos vinculados con el medioambiente o de normas de calidad). Entre los elementos relevantes a ser considerados en la estructura de costos se mencionan: combustibles, productos químicos, energía eléctrica, personal, materiales de construcción y tipo de cambio. En este último caso, se consideraría la variación del dólar estadounidense “tomando como base la paridad un dólar estadounidense (U\$S 1) = un peso (\$1) establecida por la Ley Nacional 23.928” (Ley de Convertibilidad).

Al respecto, en las Circulares Aclaratorias se detalló que “en el cómputo de la incidencia del Tipo de Cambio, el Oferente podrá tener en cuenta todos aquellos rubros que considere relevantes al efecto”⁶⁹. Asimismo, como parte de la estructura de costos - a los efectos de la revisión de tarifas- al Concesionario también le habrían sido reconocidos los costos financieros y los pagos de deuda⁷⁰. El criterio para trasladar este tipo de variaciones en los costos a las tarifas se basó en que los préstamos en moneda extranjera, dependen de la evolución del tipo de cambio y de la tasa de interés, por lo que –a pedido del Consorcio- se incluyó en la estructura de costos la variación de la tasa LIBOR. Finalmente, en las Circulares se dispuso que los ajustes tarifarios reflejarían no sólo los costos del servicio sino también las ganancias.

4) *Revisiones Extraordinarias*, entre las cuales se enumeran:

- a. Modificación de las normas de calidad o vinculadas a la protección del medio ambiente;
- b. Modificación de la relación de convertibilidad respecto del dólar estadounidense fijada por la Ley Nacional N° 23.928;
- c. Creación, sustitución o modificación de los tributos o sus alícuotas, con excepción de los impuestos a las ganancias y al valor agregado o de los que en el futuro los reemplacen⁷¹.

Es decir, estas cláusulas brindaban una serie de reaseguros a la empresa, entre los que figuraba el ajuste del valor del Pq del 4% anual, aún cuando en los Pliegos de Licitación se estipulaba para las proyecciones económico-financieras una inflación del 0% (anexo N° 11). Asimismo, se cubrieron todas las posibles variaciones en los costos, en la carga tributaria y, fundamentalmente, disponiendo de un “seguro de cambio” que garantizara una retribución a la empresa ante una eventual devaluación. En otras palabras, este esquema garantizaba a la empresa, por un lado, la 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

⁶⁹ Ver Circulares aclaratorias del 10/04/95 (Circular N° 10) -citadas en demanda APSFSA ante el CIADI.

⁷⁰ Ver Circulares aclaratorias del 10/04/95 (Circular N° 10) -citadas en demanda APSFSA ante el CIADI.

⁷¹ Al respecto, se especifica “Con excepción del impuesto a las ganancias y del IVA, o sus reemplazantes, todos los tributos nacionales o provinciales que pudieran afectar al Concesionario serán considerados como costos a los efectos del cálculo tarifario” (capítulo 8 del Contrato de Concesión).

aseguraba un “piso” de ganancia neta (al trasladar gran parte de su carga tributaria a los usuarios, mediante una cláusula del tipo “neutralidad tributaria” mediante la cual los impuestos son considerados como parte de la estructura de costos y son trasladados a tarifas).

En términos generales, este tipo de esquemas regulatorios (“por tasa de retorno” o “*cost plus*”) suele ser criticado por el escaso incentivo que encuentran las empresas a reducir sus costos y operar eficientemente, debido a que pueden ajustar sus tarifas a fin de cubrir sus costos -además de obtener una rentabilidad razonable sobre su inversión- (Chambouleyron, 1996). Más aún, cuando el ente regulador desconoce la función de producción de la empresa, y le resulta imposible o muy costoso el monitoreo de los costos, se presenta el riesgo de que la empresa pueda “inflar” artificialmente su estructura de costos de un modo desapercibido (Fiel, 1999).

Tal como se verá, en el caso puntual de esta concesión, la posibilidad de la empresa para ajustar sus tarifas en función de sus costos se vio exacerbada gracias a la amplitud del criterio utilizado para definir las variables modificatorias de la estructura de costos, desvirtuándose el principio de “riesgo empresarial” definido en el Marco Regulatorio (capítulo VII, inciso f).

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 1° 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 tarifario⁷².

⁷² Efectivamente, la Ley de Convertibilidad N° 23.928 establecía un nuevo tipo de cambio fijado en \$1= U\$S 1, a regir desde el 1° de abril de 1991 y la prohibición de cualquier tipo de indexación o cláusulas de ajuste tarifario derogando toda norma legal, reglamentaria o contractual que se opusiera a tal interdicción. En su artículo N° 10 se afirmaba: “*Deróganse, con efecto a partir del 1° del mes de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios. Esta derogación se aplicará aun a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional ...de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de Australes que corresponda pagar, sino hasta el día 1° de abril de 1991, en que entra en vigencia la convertibilidad del Austral*” (énfasis propio).

5. Las renegociaciones contractuales

“el oferente será plenamente responsable de la suficiencia de su Oferta y hará todas las investigaciones que considere necesarias para asegurarse que la misma sea completa...asumiendo todos los gastos, costos y riesgos que ello implique, inclusive sobre sus conclusiones y resultados”.
Pliego de bases y condiciones de la privatización de DIPOS.

“Errar es humano, y es por ello que son necesarias normas para la renegociación de contratos”
Banco Mundial, 1996.

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 estos procesos dio comienzo a una serie de reformulaciones del contrato que signaron todo el período de la concesión, fijando alteraciones muy significativas respecto del contrato original. El segundo, tuvo lugar algunos meses más tarde, cuando la empresa logró acordar con el Poder Ejecutivo un Acta que suspendía, una vez más, las metas y objetivos establecidos. Finalmente, la sanción de la Ley de Emergencia Económica (Nro 25.561) aprobada a nivel nacional a comienzos de 2002, inauguró una instancia de renegociación contractual que pretendió ser integral, en donde se incluyeron aspectos tales como los desempeños empresarios de los Concesionarios, los niveles de incumplimientos registrados por las empresas, el impacto de la devaluación en su estructura de ingresos y costos y la calidad del servicio prestado.

El presente apartado intentará sintetizar de manera agregada las principales características de las primeras dos readecuaciones contractuales (y la visión del ENRESS al respecto), ya que se consideró que la última de ellas merecía ser trabajada en una sección aparte -que figura más adelante-.

5.1. La primera renegociación

En mayo de 1997 fue firmado el Decreto N° 726 que dio inicio a la primera renegociación del contrato de concesión. El argumento para justificar las modificaciones sugeridas se basaba en las importantes dificultades que venía registrando la empresa para cobrar los cargos de infraestructura pertinentes a las obras de expansión del PGMDS. A tal fin, el decreto indicado tuvo como objetivo primordial la disminución de 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.

De este modo, el PGMDS fue reformulado y se reprogramaron todas las obras con cargos de infraestructura y conexión, así como las restantes metas que debería realizar la

concesionaria durante el período de concesión y sus pautas de evaluación⁷³. También fueron reducidas algunas exigencias vinculadas a la calidad del agua en algunas localidades (límites máximos permitidos de arsénico o sodio –contraviniendo los valores fijados en el Código Alimentario Argentino (Muñoz, s/f) y se dispuso que la atención de los “casos sociales” quedaría a disposición de la provincia de Santa Fe.

Lo acordado precedentemente (a excepción de los casos sociales) fue finalmente aprobado dos años después, en el marco de la sanción de la Ley Provincial N° 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, tendría la posibilidad de aplicar compensaciones; adecuaciones del PGMDS; modificaciones tarifarias o subsidios (entre otras muchas alternativas) sin participación del Poder Legislativo.

Así, en el Acta (firmada el 28/04/99 por el Poder Ejecutivo Provincial, el MOSPyV y la empresa), 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 \$0,3262⁷⁴. A partir de entonces, los primeros 20 m³, con un descuento del 40% de su valor que antes costaban \$0,1719 el m³, pasaron a costar \$ 0,1957/ m³.

Esta variación surgió de la aplicación de un modelo matemático que intentaba reflejar la compensación al Concesionario durante el plazo restante de la Concesión, contemplando el principio de equilibrio del costo económico de la prestación a grupos de usuarios a través de los valores tarifarios aplicados a otros grupos de usuarios. Los resultados de esta compensación económica serían verificados anualmente y eventualmente corregidos⁷⁵.

A continuación se presentan de modo esquemático las principales modificaciones establecidas en esta primera renegociación.

⁷³ Así, quedaron en suspenso los plazos de cumplimiento de metas y objetivos estipulados para el segundo y tercer año de concesión y se reprogramaron las obras comprendidas en la Matriz Anual, cuyo cumplimiento habilitaría anualmente la evolución tarifaria del 4% sobre el precio del m³ de agua potable. Asimismo se dispuso la absorción de los montos a facturar por factores de servicios por tratamiento primario y secundario de desagües cloacales, el adelantamiento de obras relacionadas con el Acueducto del sur santafesino y modificaciones en las obras por contribución de mejoras transferidas por la provincia.

⁷⁴ Casualmente, el porcentaje de aumento resultó muy similar al registrado en la concesión de AASA en Buenos Aires (13,5%) según lo dispuesto en la primera renegociación contractual de junio de 1994 (es decir a apenas algo más de un año de comenzada dicha concesión) (Azpiazu y Forcinito, 2004). Por otro lado, la reducción de los aportes patronales se estableció en función de lo previsto en el Decreto PEN N° 292/95.

⁷⁵ A tal fin, la empresa debía presentar al ENRESS informes anuales en fechas estipuladas conteniendo datos sobre: a) Matriz de cumplimiento anual de metas y compromisos del Plan general de Mejoras y Desarrollo de Servicios (PGMDS) reprogramado; b) Informe Anual y Metas y Objetivos Mínimos del PGMDS reprogramados que debía cubrir hasta el año 5 PR (Post Renegociación), es decir, hasta abril de 2004; y c) Estados Contables.

Cuadro Nº 7
A.P.S.F.S.A. Los principales cambios fijados en la primera renegociación

Concepto	Precio del m3 de agua (1)	Cargo conexión		Cargo de No Conexión (según disponibilidad)		Cargo de Desconexión (\$) (5)	Cargo de Infraestructura	
		Agua (2)	Cloacas (3)	Inmueble deshab. (4)	Inmueble baldío		Agua (6)	Cloacas (7)
Contrato de concesión (Ley Nº 11.220)	\$ 0,2865	\$ 280	\$ 350	\$ 250*FS*K	\$ 100*FS*K	250*FS*K	\$ 440*K	\$ 820*K
1° Renegociación (Ley Nº 11.665) y Acta 28/04/99	\$ 0,3262	\$ 100	\$ 250	\$ 150*FS*K	\$ 100*FS*K	150*F*K	\$ 100*K	entre \$100*K y \$500*K

Aclaración: se debe agregar el IVA a todos los cargos

Notas: (1) Se trata del precio del m3 de agua (Pq), 13,85 % de aumento; (2) Rebaja del 64%; (3) Rebaja del 29%; (4) Rebaja del 40%; (5) según disponibilidad, rebaja del 40%; (6) Rebaja del 77% (7) Variable según m2 propiedad de \$100 a \$500 + IVA (ver Anexo 4). Además se postergó la finalización de obras cloacales en 3 barrios de Rosario: Antártica A.1 (del año 2001 al 2008), Avellaneda O. (de 1998 a 2004) y Cerámica N (2001 a 2007) y se ampliaron los límites máximos de arsénico y sodio en dos localidades (Funes y Casilda, respectivamente), contraviniendo lo fijado en el Código Alimentario Argentino.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del contrato de concesión, las "Disposiciones complementarias y modificaciones al Régimen tarifario de la concesión" y Muñoz (2004).

Por otro lado, en el Acta se dispuso analizar y reglamentar la forma y el modo en que serían atendidos los casos sociales⁷⁶. Así, se firmó un decreto (Nº 2141/99) que reglamentó el sistema de asistencia para estos casos y algún tiempo después una nueva Acta fijó los importes y modalidades de las compensaciones en calidad de subsidios o exenciones (25/08/00).

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 firma⁷⁷.

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 por el resto de la

⁷⁶ Como antecedentes a esta normativa, se puede mencionar el decreto firmado a fines de 1998 en donde se creó una Comisión Interministerial (integrada por el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda y el Ministerio de Hacienda y Finanzas) para el estudio y análisis en lo relativo a estos casos. Al decir de la Asociación de Usuarios y Consumidores de Santa Fe, la Comisión fue constituida en agosto de 1999 y financiada a partir de una reducción del 10% de los aportes patronales a la empresa, lo cual resultaba conveniente para la empresa ya que previamente a la creación de esta comisión debía lidiar con el hecho de que casi un tercio del total de los casos resultaran ser deudores crónicos incapaces de abonar su tarifa.

⁷⁷ La Resolución del ENRESS Nº 142/97 detalla la magnitud y el tipo de niveles de incumplimientos registrados en la superficie de expansión, los metros de cañería principal y de red de distribución, y el número de conexiones. Las faltas alcanzan el 100% de incumplimiento en varios casos.

concesión⁷⁸. Tras este nuevo incremento, los primeros 20 m³ pasaron a costar \$0,2035/m³. Esta fue la única vez en la que se aplicó el incremento del 4% en el valor de la tarifa gracias al cumplimiento por parte del Concesionario de las metas estipuladas (el aumento fue otorgado a pesar de que el ENRESS había observado incumplimientos respecto de las obligaciones contractualmente subsistentes, es decir, no pertenecientes a la matriz, en lo relativo a calidad de agua y desagües cloacales, micromedición, presión de abastecimiento, entre otros -Resolución N° 430/00-).

En otras palabras, producto de esta primera renegociación el valor de precio 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 aumento del 4% sobre dicho valor como resultado del cumplimiento de las metas estipuladas para el primer año de concesión posterior a la primera renegociación.

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 de \$/U\$S 4.300.000 hasta fin del 2001 (superando \$8.000.000 hasta fin del 2003)⁷⁹.

Sin embargo, si se observan los ingresos netos por servicios obtenidos por la empresa para ese período, se advierte que a pesar de su incremento progresivo, no se vieron acompañados por crecientes niveles de inversión (que, tras el *récord* de 1996, cayeron para luego volver a destacarse excepcionalmente en 1999, ya que luego descendieron abruptamente - ver la sección 7.2-).

⁷⁸ Inmediatamente antes de finalizar el primer año post-renegociación, la concesionaria presentó el 28/04/99 el pedido de la evolución tarifaria por haber cumplido 80 metas, y en las 5 metas no cumplidas solicitó dispensa por causales de fuerza mayor, que fueron aceptadas por el ENRESS (Resolución N° 298/00) que consideró como cumplidas las obligaciones respecto de las inversiones que la empresa debía realizar. Dicha resolución del ENRESS fue duramente cuestionada por las Asociaciones de Consumidores en el marco del Concejo Consultivo, y por los intendentes de Rosario, Esperanza y Rafaela, especialmente afectados por los cambios en la programación del PGMDS. Se estima que el avance de las obras postergadas en estas localidades había sido, según el ENRESS, de apenas el 20% a marzo del 2002. Al respecto ver Muñoz, 2004.

⁷⁹ Al respecto, vale realizar algunas aclaraciones metodológicas tales como que se ha tomado de referencia el promedio de conexiones entre 1997 y 2001 sólo para el servicio de agua. Esto significa que el cálculo está subestimando la diferencia de ingresos percibida debido a que se espera que el número de usuarios/facturación sea mayor al número de conexiones. Asimismo, si se considera que la cantidad de usuarios con servicio de desagües cloacales se ha ido incrementando hasta alcanzar cerca de las 2/3 partes de los usuarios con agua potable, se deduce que de calcularse la facturación de este último servicio, las mencionadas diferencias deberían resultar al menos un 50% superiores a las señaladas. A continuación, se enumeran los pasos del cálculo en cuestión 1) se estimó la tarifa a ser abonada por un usuario no medido (volumen asignado mínimo: 22,14 m³) en virtud de la variación del valor del Pq respecto del valor original a lo largo del tiempo; 2) se obtuvo la diferencia de lo que comenzó a percibir la empresa en la tarifa final en cada período de facturación a partir de los aumentos (\$0,56 y \$0,75 por factura respectivamente) 3) se calculó la cantidad de bimestres en los que se facturó el precio incrementado (según correspondiera aplicar el primer o el segundo aumento); 3) se relacionaron las mencionadas variables: es decir, se multiplicó la diferencia percibida en la factura, por la cantidad de bimestres en los que se facturaron dichos incrementos, por la cantidad de conexiones (promedio) del servicio de agua. Para el cálculo, no se consideró la Tasa Retributiva ni el pago de impuestos.

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 infraestructuras quedarían parcialmente cubiertos⁸⁰. 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 (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 (este aspecto se estudia en más detalle en la sección 7.1). 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.

En síntesis, se observa entonces cómo –al igual que lo sucedido en varios de los sectores privatizados-, a partir de esta 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 1999⁸¹ y más tarde alcanzó los \$ 0,3392 en el quinto bimestre de 2000 (evolución del 4% año 1 PR, este sí contemplado en el contrato). 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.

De este modo, el incremento tarifario acompañado del incumplimiento de las obras comprometidas, también desvirtuaron el criterio por el cual se había decidido no incluir el pago del canon como obligatorio por parte del Consorcio (supuestamente, se exceptuó el pago de canon a cambio de que ese dinero fuera destinado a la realización de obras) así como el principio de “riesgo empresarial” según lo vigente para la

⁸⁰ Algunas asociaciones de usuarios y consumidores creen que lo sucedido encuadra perfectamente en la lógica de la concesión en donde las obras de expansión estaban a cargo de los frentistas a un costo muy superior a la media tradicionalmente cobrada por las cooperativas, las comunas o los Consorcios barriales “con el agravante de que la hipotética meta de “universalización de los servicios”, debía ser financiada por los sectores que quedaban sin servicios o sea los más empobrecidos, cosa que como era previsible no funcionó y dio lugar a múltiples reclamos y una alta morosidad, siendo más tarde excusa para aumentos tarifarios, bajo la forma de subsidios cruzados” (Muñoz, s/f).

⁸¹ Según el Acta Acuerdo del 28/4/99. En realidad, el aumento pautado del 13,85% debía aplicarse a partir de mayo de 1999, pero como el cálculo del bimestre era de abril-mayo, la empresa aplicó el aumento a todo el bimestre, sin discriminación alguna, por lo que tras importantes reclamos, el ENRESS intimó a la empresa a que devolviera el monto incorrectamente cobrado (Muñoz y otros, s/f).

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.

5.2. La segunda renegociación

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 fijados⁸². La formalización de la necesidad de una “etapa de conversaciones” entre el Gobierno y la empresa se registró en febrero de 2000, cuando ambas partes celebraron un acuerdo a fin de “convenir los pasos y estrategias que conduzcan a un modelo de regulación que permita el equilibrio económico-financiero del Contrato de Concesión”. En el mes de marzo, la Concesionaria presentó un documento de trabajo⁸³ en el que proponía una metodología para la regulación económica del Contrato, mediante la definición y determinación de la ecuación económica del Contrato, y las pautas para su mantenimiento en equilibrio, cambiando el esquema regulatorio a uno de “tasa de retorno” pura.

En consonancia con estos reclamos y teniendo como marco legal las leyes N° 11.220 y N° 11.665⁸⁴, en junio de 2000 se firmó el decreto N° 1.691 que, con el objeto de adecuar la Concesión a la nueva realidad socioeconómica provincial, facultó al 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.

En el mes de agosto, ambas autoridades (el Ministerio y el Poder Ejecutivo Provincial) y la empresa APSFSA firmaron una nueva acta (Acta I) en la que acordaron

⁸² Al respecto, el gobernador demandó: “Voy a pedir a Aguas Provinciales un esfuerzo económico y que aplicando un mecanismo solidario, rebaje hasta la mitad las tarifas de aquellos sectores que hoy se encuentran con mayores necesidades... les pediré además que se reduzca o elimine el cargo de infraestructura y que no se aplique el 4% de aumento que corresponde por contrato para el año 2000”. Según diario El Litoral del 13/12/99.

⁸³ Se trata del “Primer Documento de Trabajo para la Regulación del contrato de Concesión de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales de la Provincia de Santa Fe”.

⁸⁴ Al decir de la empresa estas leyes “protegen el principio por el cual se considera que la ecuación económica financiera del contrato se encuentra en equilibrio si las tarifas por los servicios prestados permiten recuperar, en el plazo de la Concesión, todos los costos asociados a la prestación, incluyendo los costos operativos, de inversión e impositivos incurridos por el Concesionario, así como el capital empleado y su remuneración”. Consultar el Resumen Ejecutivo presentado por la empresa a la Comisión de Renegociación (Decreto N° 221/02), Julio de 2002.

cuestiones vinculadas a los casos sociales y la suspensión (salvo excepciones) de metas y objetivos del PGMDS establecidos en el contrato (que tendrían vigencia a partir del Año 2 PR). En cuanto a los casos sociales se dispuso: a) la suspensión por 90 días corridos -luego de presentada la solicitud- de los cortes del servicio, las demandas judiciales, la reducción de servicio y/o las medidas de ejecución forzada; b) la reducción del servicio de agua potable como paso previo al corte por falta de pago en viviendas familiares; y c) la determinación de los compromisos y normas de calidad a cumplir por el Concesionario durante el proceso de revisión contractual⁸⁵.

Finalmente, a fin de ese año tras la firma de otras dos actas (II y III), las partes convinieron la adopción de una metodología para la regulación económica del contrato a fin de asegurar la viabilidad de la Concesión (aplicando una nueva regulación -“tarifas sociales”- a los sectores de bajos ingresos). No obstante, si bien el Acta III (que retomaba gran parte de su predecesora) fue firmada por el MOSPV y la empresa, ésta nunca llegó a efectivizarse ya que no fue ratificada por el Poder Ejecutivo. Dicha indefinición sería más tarde utilizada por la empresa como una importante causa de perjuicio para la Concesionaria, al privarla de “contar con una herramienta que hubiera posibilitado disminuir notablemente los efectos negativos de la actual crisis” (ver el Resumen Ejecutivo presentado en Julio de 2002 a la Comisión de Renegociación – creada por el Decreto N° 221/02-, en adelante “Resumen”).

Entre los principales puntos que pretendían modificarse en esta ocasión figuraba:

- Un aumento tarifario del 10% desde el año 2005
- La paralización de los planes de expansión del servicio por 8 años
- La transferencia de responsabilidad de ejecución de obras⁸⁶
- La modificación de las normas de calidad de agua
- La creación de la figura de “Gasto Administrativo” (\$5)⁸⁷
- La inalterabilidad del equilibrio de la ecuación económica financiera original del contrato, anulando el principio del riesgo empresario
- La renuncia del Poder Ejecutivo a exigir el cumplimiento de las metas

Así, de haberse concretado la segunda renegociación contractual en estos términos, las consecuencias habrían sido aún más penosas, ya que se habría visto profundamente alterado el concepto fundamental del contrato original por “metas y objetivos” en los que se incentivaba la universalización del servicio –y en particular el servicio medido-;

⁸⁵ En los casos sociales la cancelación de la factura estaría a cargo del gobierno provincial (el monto total de la facturación a emitir por el Concesionario sería del 70% del total a facturar según corresponda por Régimen Tarifario) y el Concesionario debería abonar al ENRESS la Tasa Retributiva de Servicio que efectivamente perciba.

⁸⁶ Aunque no se especifica a quién/quienes se delegaría esta responsabilidad.

⁸⁷ A pesar de que no se especifica la modalidad de aplicación, se deduce que se aspiraba a que dicho gasto se incluyera en cada factura.

proponiéndose una nueva reprogramación -por casi una década- de las obras de expansión, cuyos costos hubieran sido más que compensados con el nuevo aumento tarifario que hubiera comenzado a regir tres años antes del supuesto inicio de las obras.

De todas maneras, en lo relativo a lo que finalmente se concretó, es válido enfatizar que en definitiva el principal saldo de esta instancia renegociadora fue, una vez más, la alteración de la relación ingresos/costos; ya que si bien lo establecido en el Decreto N° 1.691/00 determinó la suspensión de los compromisos contraídos, el Concesionario siguió percibiendo la tarifa aumentada, alterando considerablemente la ecuación económico financiera original ya que la curva de facturación estaba ligada a las obras que –supuestamente- debía realizar pero que finalmente fueron suspendidas. En tal sentido, vale recordar que los ingresos netos por servicios de la Concesionaria fueron un 9% superior en el año 2000 en relación con 1999, manteniéndose en un nivel similar en 2001.

En este marco, llama la atención lo establecido en varias de las normas – generalmente decretos- vinculadas con las renegociaciones de los contratos, que van en línea con lo establecido en el mencionado decreto (N° 1.691/2000) y facultan al MOSPyF para que, “de común acuerdo” con el Concesionario concilie la suspensión de metas y objetivos contractuales. Este tipo de disposiciones hacen que el Poder Ejecutivo Provincial, en calidad de Concedente, en cierta forma convalide los incumplimientos del Concesionario, al permitirle “co-acordar” las modificaciones a implementarse, desvirtuando, una vez más lo establecido en la licitación y el contrato de concesión y evidenciando –al alterar *ad hoc* las tarifas y los cronogramas de obras- la ruptura del principio de igualdad entre los oferentes (Peccia, 2002; Muñoz, 2004).

5.3. Las renegociaciones según el ENRESS

Tal como se ha visto, el modelo de compensación que surgió con la primera renegociación a fin de preservar la ecuación económico financiera del contrato (y que, como se mencionó, implicó un subsidio cruzado de todos los usuarios de la concesión para equilibrar la baja de los costos de infraestructura) dejó serias dudas⁸⁸. Si a esto se suma la reprogramación de obras dispuesta en la segunda readecuación, la tergiversación de los principios originales es aún mayor: tanto del lado del Concesionario (se desvirtuó la relación entre las prestaciones, las cargas obligadas y la remuneración a percibir), como por parte de los usuarios (ya que se vio modificada la relación entre los derechos contractuales y la tarifa a pagar).

⁸⁸ En una nota enviada por el ENRESS al MOSPyV se aclara “...el modelo ha arrojado para todos los años de vigencia del mismo, porcentajes inferiores al cargo compensatorio del 13,85 % sobre el precio del m³ de agua originalmente establecido, que debería haber generado mayores compromisos de obras, o reducciones en el mencionado porcentaje (...) Si se hubiera optado por la reducción del porcentaje del cargo compensatorio, y atendiendo a que el mismo se ha calculado para el año 3 PR en un 2,70 %, el precio del metro cúbico de agua potable debería ser actualmente de 0,3060 en lugar de \$ 0,3392” (nota N° 210-D de 17/9/02). Ver Lombó y Torres, 2004 en “El Cronista regional”, 17/09/04.

Lo anterior queda reflejado en la ecuación económico-financiera que intenta establecer cierto marco de previsibilidad modificando los ingresos del Concesionario (generalmente vía tarifas) ante cambios en los planes contractuales (derechos y obligaciones comprometidas). Así, según lo acordado contractualmente, el Concesionario debería ser recompensado en caso de que sus costos fueran alterados, mientras que los usuarios deberían ser resarcidos con bajas en las tarifas –donde se incorporan los costos emergentes de los planes de mejora y expansión aprobados- o algún tipo de compensación similar a fin de “equilibrar” el mayor ingreso que percibiría la concesionaria en relación a las obras ofertadas y las no ejecutadas.

En este caso, los principios generales detallados precedentemente no fueron respetados ya que las inversiones acordadas en el marco de la primera renegociación fueron reducidas en la segunda readecuación del contrato, que suspendió el PGMDS original, motivo por el cual, en virtud de lo anterior, 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 según el siguiente detalle:

Cuadro N° 8
A.P.S.F.S.A. Estimación de los montos percibidos por aumento tarifario
(porcentajes y miles de pesos)

Año PR*	Período	Cargo Compensación percibido (%)**	Cargo compensación real(%)***	Montos “indebidamente” cobrados (\$)
1	1999-2000	13,85	12,58	1.000
2	2000-2001	13,85	9,27	3.600
3	2001-2002	13,85	2,70	8.800
4	2002-2003	13,85	1,40	9.600
5	2003-2004	13,85	1,40	9.600
Total				32.600

Nota: La estimación del enriquecimiento está calculada a partir de la comparación de los montos percibidos por efecto del cargo compensatorio y los que deberían haberse percibido efectivamente.

*Los años de concesión posteriores a la primera renegociación (Año PR) abarcan desde el 1 de mayo al 30 de abril (a excepción del Año 1 PR que contempló del 6/12/98 al 30/04/00).

**A partir de la primera renegociación contractual.

***Según lo calculado por el ENRESS en la Nota N° 210 D enviada al MOSPyV. Los porcentajes para los años 4 y 5 son estimados.

Fuente: ENRESS, 2004; y Lombó y Torres, 2004.

En el cuadro se refleja la comparación de los montos percibidos por efecto del cargo compensatorio y los que *deberían* haberse percibido en función de los niveles de inversión realizados. Según estos cálculos, el aumento tarifario determinado resulta, en todos los casos, “excesivo” en virtud de las inversiones ejecutadas. Esto es así, incluso en el año 1999-2000, único en el que fue cumplido el plan de obras; para el resto de los años, las diferencias resultan aún mayores. Al respecto, si bien los contrastes más importantes en los porcentajes (de los dos últimos años) fueron producto de

estimaciones, éstos no difirieron sustancialmente del nivel efectivamente registrado para el año 2001-2002, en donde se calculó que el cargo de compensación debería ser inferior al 3%, es decir, apenas la quinta parte del aumento aplicado⁸⁹.

En ese mismo documento, el ENRESS presentó un análisis del derrotero de la Concesión, abordando entre sus temas centrales los procesos de renegociación de los contratos, la evolución de las tarifas, los niveles de facturación y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por contrato.

Allí, el organismo ahondó en el análisis anterior y estudió el nivel de inversiones cumplidas y su detalle en los rubros de Expansión y Mejora del servicio en relación con los montos fijados en el Plan de Obras reprogramado. Las conclusiones no fueron muy diferentes a las obtenidas en el informe previo, destacándose incumplimientos en la expansión del servicio por más de \$ 55 millones y de casi \$ 70 millones en el caso de la mejora del servicio. Finalmente, allí también se estipula que las inversiones no realizadas en función del plan reprogramado representaron más de la cuarta parte del total (ver apartado 7.2).

De todos modos, a los ojos del ENRESS, los incumplimientos por inversiones no han sido los únicos registrados a lo largo de la concesión. En tal sentido, el organismo también señaló irregularidades vinculadas con niveles de calidad, de presión y de micromedición del agua así también como con respuestas deficientes por parte de la empresa a los reclamos de los usuarios, entre otros puntos (ver Anexo 6).

⁸⁹ En el mismo informe, el ente regulador aclara: “En el período [hasta el año 4 PR] se ejecutaron fundamentalmente las obras previstas taxativamente para la etapa de transición en el acuerdo suscripto durante el desarrollo de la renegociación y algunas otras obras, en general de menor significación, propuestas por el Concesionario. Por las causas señaladas, la diferencia entre las obras efectivamente realizadas y las comprometidas, primero en el contrato original, y luego en el 1er. acuerdo de renegociación, es significativa, y ha ido adquiriendo un volumen creciente al incorporarse progresivamente nuevas obras y acciones postergadas, conforme se ha extendido el término de la revisión contractual, afectando sucesivamente el desarrollo de nuevos períodos anuales” (ENRESS, 2004).

6. Evolución tarifaria, desempeño económico-financiero y niveles de inversión, 1996-2001

En la presente sección se realizará, en primer lugar, un análisis de la evolución tarifaria -y su composición- a fin de observar, fundamentalmente, el impacto generado sobre el ingreso percibido por los hogares (y, eventualmente, sobre el desempeño económico de las firmas). Por otro lado, se desarrollará un breve análisis de los indicadores más representativos del desempeño económico de la empresa a lo largo de los primeros 6 años de la concesión, es decir entre 1996 (primer año íntegro de la operación del servicio) y el 2001 (último en el que rigió el Régimen de Convertibilidad)⁹⁰.

6.1. Evolución tarifaria e impactos socio-económicos

Sin perjuicio de lo estudiado en el siguiente apartado y teniendo en cuenta la importancia de la estructura de cobros en los servicios de agua privatizados (Vickers y Yarrow, 1991) es de esperar que las modificaciones tarifarias -al ser el ingreso por facturación una variable clave para la empresa- o la reprogramación de las obras -y la calidad de las mismas- impartidas en las sucesivas renegociaciones contractuales, hayan impactado de modo directo sobre el desempeño de la empresa. Por otro lado, la evolución (incremento) de las tarifas, en un contexto de virtual congelamiento salarial -cuando no de ingresos decrecientes y niveles cada vez más altos de desocupación y/o subocupación- evidencia el impacto de dichas tarifas en el ingreso total familiar, y por esta vía, plantea dilemas respecto de cuál debería ser el peso relativo de dichas tarifas sobre los ingresos, o la necesidad de aplicar tarifas sociales en los sectores más marginales, entre otras cuestiones.

En ese sentido, el presente apartado propone un breve análisis de las variaciones tarifarias a lo largo de los seis años de concesión estudiados en el documento así como por las repercusiones que estas alteraciones produjeron en los diferentes estratos de la sociedad.

Tal como se desprende de lo explicado en el apartado 5.2.1 el diseño tarifario de la concesión de APSF se articulaba en base a un esquema que clasificaba a los usuarios según las características de los inmuebles y según estuvieran conectados o no al servicio. Asimismo, el sistema tarifario contemplaba cargos fijos y variables, de acuerdo a una fórmula que diferenciaba el servicio medido del no medido y el rango de consumo (según se ubicara por encima o por debajo de los 20 m³ bimestrales).

⁹⁰ Más adelante se estudiarán, en una serie más corta, estos mismos indicadores luego de la devaluación (sección N° 9). Así, los períodos escogidos abordarán por un lado (en esta sección), lo sucedido entre 1996 y 2001 -cuando aún regía el esquema convertible-; y por otro, el período iniciado con la devaluación (año 2002) hasta el año 2004. Esta delimitación permitirá, en cada caso, contar con una serie de datos homogénea en escenarios con características similares: de paridad cambiaria fija en el primer caso; y de tipo de cambio fluctuante en el segundo.

A partir de este esquema, la tarifa vigente al inicio de la Concesión fue la resultante directa del proceso licitatorio, por cuanto el criterio fundamental a la hora de adjudicar el servicio al Consorcio ganador había sido el menor valor ofrecido en el precio por m³ de agua potable (0,2865 \$/m³). En 1999, la finalización de la primera renegociación contractual alteró la estructura tarifaria original y dispuso una importante reducción en los cargos de conexión e infraestructura a cambio de un aumento en el valor del precio por m³ de agua (Pq) a partir del tercer bimestre de 1999. Finalmente, algunos meses después, tras el cumplimiento de las metas reprogramadas para el primer año posterior a la renegociación del contrato, se otorgó el 4% de aumento en el valor del Pq (precio por m³ de agua) en el quinto bimestre de 2000.

Al respecto, cabe señalar que si bien no se trató de incrementos de gran magnitud, éstos fueron otorgados en un contexto crítico, con una economía sumida en un ciclo recesivo desde mediados de 1998. Asimismo, a lo largo de período estudiado, el índice de precios al consumidor registró una baja de aproximadamente dos puntos, por lo que los incrementos tarifarios dispuestos contrastaron también con el escenario deflacionario de dichos años (ver cuadro N° 9).

Los mencionados aumentos quedan reflejados en el cuadro que se presenta a continuación, en donde figura la evolución del precio por m³ de agua y algunos valores estimados de tarifas finales (cobradas bimestralmente), considerando distintos niveles de consumo para los usuarios con sistema medido y la mínima tarifa aplicable dentro del sistema no medido (según el nivel mínimo posible de volumen asignado). Asimismo, en el cuadro se resalta la importancia relativa de los costos fijos en la estructura final de la tarifa.

Cuadro N° 9

A.P.S.F.S.A. Ejemplos de cálculo de la Tarifa final bimestral para los servicios de Agua Potable según volumen asignado (mínimo) o medido, 1996- 2001 (pesos/dólares y porcentajes)

Concepto/ Año	1996	1999	2001
Cargo Fijo (1)	4	4	4
Valor del Pq	0,2865	0,3262	0,3392
Evolución IPC*	100,52	100,79	98,78
Tarifa 1. Servicio medido (10 m3)			
Primeros 10 m3** (2)	1,72	1,96	2,04
Total (hasta 20 m3) (1+2) (3)	5,72	5,96	6,04
% Cargo fijo/ Total (1/3) (%)	70%	67%	66%
Tarifa 2. Servicio medido (20 m3)			
Primeros 20 m3** (4)	3,44	3,91	4,07
Total (hasta 20 m3) (1+4) (5)	7,44	7,91	8,07
% Cargo fijo/ Total (1/5) (%)	54%	51%	50%
Tarifa 3. Servicio medido (30 m3)			
Primeros 20 m3** (6)	3,44	3,91	4,07
Siguientes 10m3*** (7)	2,87	3,26	3,39
Total (40 m3) (1+6+7) (8)	10,30	11,18	11,46
% Cargo fijo/ Total (1/8) (%)	39%	36%	35%
Tarifa 4. Servicio no medido (22,14 m3)****			
Primeros 20 m3** (9)	3,44	3,91	4,07
Siguientes 2,14 m3*** (10)	0,61	0,70	0,73
Total (22,14 m3)(1+9+10) (11)	8,05	8,61	8,80
% Cargo fijo/ Total (1/11) (%)	50%	46%	45%

Notas: 1 m³ = 1.000 litros. La fórmula tarifaria es: MF= (CF+ P*Q)*FS*TR. En caso de considerar Agua Potable y Desagües Cloacales, se debe multiplicar, en cada caso, el Total x 2 (es decir, FS= 2; donde FS= S₁+S₂...; siendo S₁ abastecimiento de agua potable=1 y S₂ desagüe cloacal = 1). A los respectivos totales (bases imposables) hay que agregarles la Tasa Retributiva (6% para 1996 y luego 4,92%), y el IVA (21% en residenciales, luego varía).

*El índice mide las variaciones de precios para el aglomerado urbano Gran Buenos Aires en un conjunto determinado de bienes y servicios que representan el consumo de la población. El empalme de las series se realizó en noviembre del 2000.

** Hasta 20 m3/ bim: Q₁= Pq*0,6*K.

*** Excedente sobre 20 m3/ bim: Q₂= Pq*K.

****Según el volumen mínimo asignado: Q_A= 12,58*1,76=22,14 m³. Es decir: Q_A=12,58*TBE; siendo TBE = 1,76 (ya que no puede ser inferior).

A partir de la información suministrada precedentemente, se observa que el aumento registrado del 18% entre 1996 y 2001 en el valor del Pq repercutió en menor medida en las tarifas finales que se vieron incrementadas en algo más del 9% en aquellos usuarios sin servicio medido (casi el 90% del total) a los que se les computó el mínimo de volumen asignado (22,14 m³ bimestrales)⁹¹; 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).

⁹¹ Lógicamente, en caso de que el consumo asignado haya 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).

El hecho de que los aumentos mencionados hayan impactado de manera disímil en los diferentes niveles de consumo (ya sean medidos o asignados) tiene relación con el diseño del esquema tarifario, en donde los cargos fijos tienen un peso relativo mayor cuanto menor resulte el nivel de consumo (recuérdese que se trata de un cargo que es independiente del volumen consumido y/o de las características del inmueble, lo cual presenta un carácter altamente regresivo). Tal como expresa el cuadro, estos cargos representan aproximadamente la mitad del monto total de la tarifa que deben abonar los usuarios de los servicios no medidos (en caso de consumir el volumen mínimo asignado), y hasta pueden llegar a representar las 2/3 partes de la tarifa en los hogares con bajo consumo de agua.

De este modo, sucede que si bien a mayor consumo, el monto de la tarifa crece, éste lo hace en una menor proporción: por ejemplo, consumir 30m³ bimestrales cuesta entre un 80% y un 90% más (según el año) que consumir 10m³. Si bien esta correspondencia se equipara al comparar cifras de consumo mayores, en ningún caso las relaciones llegan a ser igualmente proporcionales (la tarifa de 30 m³ es un 40% superior a la de 20 m³ y la 40 m³ un 80% superior a la de 20 m³).

Se trata, en definitiva, de un esquema tarifario que incentiva el consumo (o al menos no lo desincentiva con una política de precios acorde) y no promociona el uso eficiente del recurso, descuidando los efectos que esto puede traer aparejado en el medio ambiente.

Por otro lado, la mencionada “falta de proporción” entre el nivel de consumo y la tarifa a cobrarse plantea otro dilema respecto de los importes a abonarse por los distintos tipos de usuarios. Así, el hecho de que la estructura tarifaria sea la misma para los usuarios residenciales (hogares) y para los no residenciales (comercios o industrias) plantea un nuevo dilema. Es decir, si se considera que, en promedio, el nivel de consumo de los comercios y las industrias (dependiendo del tamaño y la rama de actividad) es mayor al de los hogares, se deduce que en términos relativos, las tarifas abonadas por estos últimos son proporcionalmente más caras que las abonadas por los primeros⁹².

En este marco, y a fin de observar el impacto de las tarifas residenciales en los usuarios, a continuación se analiza de qué modo la evolución del precio del agua (y consecuentemente de las tarifas) ha repercutido en los distintos sectores sociales, con niveles de ingresos disímiles. El cálculo se efectuó considerando el sistema tarifario más difundido, esto es, el sistema no medido, asumiendo como volumen asignado el mínimo posible (22,14 m³).

⁹² Si bien la estructura tarifaria (tanto del sistema medido como no medido) es similar para los hogares y para los comercios o industrias; el porcentaje a abonarse en concepto de IVA varía según el tipo de usuario.

Cuadro N° 10**Ingreso Total Familiar (ITF) por deciles y evolución tarifaria de la factura para Agua Potable y Desagües Cloacales (APyDC) mensual, 1996-2001 (pesos/dólares y porcentajes)**

Decil ITF*/ Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Prom.
1	135,6	178,1	162,5	151,3	121,5	111,0	143,4
2	367,6	368,6	372,7	359,5	332,0	274,3	345,8
10	1.500,6	1.949,6	2.168,3	1.585,4	1.979,4	1.893,5	1.846,1
TOTAL**	694,5	769,0	785,4	711,6	732,9	685,2	729,8
Decil 10/ Decil 1	11,1	10,9	13,3	10,5	16,3	17,1	13,2
Tarifa APyDC (min). Servicio no medido***	8,1	8,1	8,1	8,6	8,6	8,8	8,4
Tarifa APyDC/ Decil ITF (%)							
1	5,9	4,5	5,0	5,7	7,1	7,9	5,8
2	2,2	2,2	2,2	2,4	2,6	3,2	2,4
10	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5
TOTAL**	1,2	1,0	1,0	1,2	1,2	1,3	1,1
10	1,1	0,8	0,7	1,1	0,9	0,9	0,9
TOTAL**	2,3	2,1	2,1	2,4	2,4	2,6	2,3

*Cada "decil" agrupa al 10% de los hogares en orden creciente según su nivel de ingresos (aquí se trabaja con el Ingreso Total Familiar). Así, el primer decil, agrupa el 10% más pobre de la población y el décimo decil, al 10% más rico.

** ITF promedio

***Según el volumen mínimo asignado de Agua Potable (AP): $QA = 12,58 * 1,76 = 22,14$ m³. Es decir: $QA = 12,58 * TBE$; siendo $TBE = 1,76$ (no puede ser inferior). En caso de considerar Agua Potable y Desagües Cloacales (APyDC), se debe calcular el Total de AP x 2 (es decir, $FS = 2$; donde $FS = S1 + S2$.; siendo S1 abastecimiento de agua potable=1 y S2 desagüe cloacal = 1). Aquí se dividió la tarifa de APyDC por dos (es bimestral) a fin de obtener un valor comparable con el ingreso mensual.

Nota: Se consideraron los valores medios surgidos de la EPH (onda mayo) e Incluye hogares con ingreso cero.

Aclaración metodológica: El Ingreso Total Familiar según decil pertenece a la los aglomerados de Santa Fe y Gran Rosario, localidades en las cuales APSFSA prestaba un servicio a aproximadamente el 83% de la población según los departamentos en los que operaba y de acuerdo a los datos censales del 2001 (para más información, ver el Anexo 7).

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH, ENRESS y Aderasa (2003).

Tras analizar el cuadro se observa la importante brecha de ingresos presente en la población (en promedio el 10% más rico obtuvo ingresos en estos seis años más de 13 veces superiores a los percibidos por el 10% más pobre) y, de qué modo las tarifas del servicio afectaron de manera desigual a los distintos sectores, acentuando aún más la distribución regresiva del ingreso.

En este sentido, en el Cuadro N° 10 se puede apreciar que en el sector de la población más pobre (con un ingreso que en promedio para todo el período no alcanzaba los \$145 mensuales) las tarifas de provisión de agua y desagües cloacales tuvieron un peso relativo mucho mayor que en el decil más rico. Esto se ve reflejado por un lado en el porcentaje que las tarifas promedio residenciales representan en relación al Ingreso Total Familiar, y por otro, en cómo estos porcentajes crecen a medida que pasan los años.

Una posible explicación de este fenómeno, podría encontrarse, en la importante presencia de los cargos fijos en la tarifa, en relación con los cargos variables, asociados a los niveles de consumo. Naturalmente, esta relación reduce el control que el usuario

podría ejercer sobre su gasto y “limita la señal de precio que se pueda transmitir en un sistema de cobro por consumo” (Aderasa, 2005).

Al respecto, vale recordar el carácter “inelástico” de este tipo servicio, es decir, que su consumo no varía del mismo modo en que eventualmente pueden hacerlo los precios o los ingresos. Por este motivo, un aumento de las tarifas por lo general implica un aumento del volumen del gasto asignado a tal fin, en desmedro de otro tipo de consumos (más aún en un contexto de ingresos decrecientes). Esto resulta aún más significativo en los hogares de menores recursos, ya que destinan al rubro “bienes y servicios” una proporción de sus ingresos mayor que el resto de los hogares (Arza, 2002).

Así, se observa que el primer decil de la población destinó, en los seis años estudiados, un promedio casi el 6% de sus ingresos al pago de estos servicios, y que éste porcentaje resultó 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.

Por otro lado, tras 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 tiempo.

De todas maneras, 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, 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)⁹³.

En síntesis, según lo analizado en esta sección, son varias las conclusiones parciales que pueden obtenerse. En primer lugar, se ha observado 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 país⁹⁴, 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.

Por tal motivo, y en virtud de la manifiesta “inelasticidad” del servicio, cabe resaltar, en segundo lugar, el modo en que estos incrementos afectaron la estructura de ingresos de los distintos sectores de la población, y cómo lo hicieron en particular a los estratos más bajos de la sociedad. Sin duda alguna, estos grupos han sido los más

⁹³ Porcentajes similares se observan al estudiar lo sucedido con los niveles de gasto total familiar (Arza, 2002).

⁹⁴ 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).

perjudicados en lo que al costo de tarifas se refiere, destinando al pago de las mismas un porcentaje diez veces mayor de sus ingresos al reservado por los sectores “más ricos” y que quintuplicaba al volumen de ingreso afectado por el promedio de la población.

En tal sentido, y 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 vulnerables⁹⁵.

6.2 Desempeño empresario, inversiones y endeudamiento, 1996-2001

El estudio de los márgenes de rentabilidad (tanto en relación a las ventas como en función del patrimonio neto) constituye uno de los indicadores más representativos del desempeño económico de una empresa. Dichas relaciones no son ajenas a la evolución de variables tales como el contexto regulatorio y operativo de la concesión, la evolución de las tarifas, el grado de cumplimiento respecto de las inversiones programadas, los niveles de endeudamiento empresarial, etc.. Todos estos elementos, en mayor o menor medida, han tenido incidencia sobre el estado de los resultados económicos derivados de los estados contables.

Cuadro Nº 11

A.P.S.F.S.A. Activo, Pasivo, Niveles de utilidad y rentabilidad, 1996- 2001 (miles de pesos/ dólares y porcentajes)

Año	Activo	Pasivo	Patrimonio Neto	Ventas	Utilidades	Util./ Ventas	Util. /Patr. Neto
1996	131.486	75.646	55.339	68.332	-2.250	-3,3	-4,1
1997	165.396	103.990	61.406	75.079	5.567	7,4	9,1
1998	182.859	118.231	64.628	79.342	3.222	4,1	5,0
1999	221.083	154.438	66.645	85.703	2.017	2,4	3,0
2000	234.156	161.497	72.659	93.497	6.014	6,4	8,3
2001	240.086	164.817	75.269	94.411	4.610	4,9	6,1
Total/ Prom	195.844	129.770	395.946	496.364	19.180	3,9	4,8

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

De este modo, a partir de los balances 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 media sobre facturación.

⁹⁵ Al respecto, cabe mencionar que parte de estos efectos fueron contemplados en el Acta Acuerdo firmada en agosto de 2000 en donde fueron establecidas algunas disposiciones en torno a los casos sociales (fijando los importes y modalidades de las compensaciones correspondientes –la facturación quedaría a cargo de la provincia- y prohibiendo los cortes del servicio) bajo la supervisión de la “Comisión de Asistencia al Usuario para Casos Sociales”, a cargo del MOSPyV. Algún tiempo después varias de estas disposiciones fueron modificadas en el Acta del 29/10/2002 (para un seguimiento de este tema, consultar el Decreto Nº 2141/99 y las Actas firmadas el 25/08/2000 y el 29/10/2002).

Estos porcentajes, si bien se encuentran bastante por debajo del nivel de rentabilidad del 12% estimado previamente a la licitación, no resultan nada desdeñables si se tiene en cuenta que se trataba de una moneda “fuerte”; y 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 privatizaciones. Sin embargo, 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%, respectivamente⁹⁶.

A continuación, se intentará ahondar sobre las repercusiones que tal desempeño podría haber reportado a los usuarios, en términos de inversiones realizadas en función de los ingresos percibidos por la empresa.

Cuadro N° 12
A.P.S.F.S.A. Niveles de Ingresos e Inversión Bruta, 1996-2001
(miles de pesos/ dólares)

Año*	Ingresos por servicios, netos	Inversión según contrato**	Inversión Bruta	Inversión realizada/ programada (%)**	Inversión / Ingresos netos (%)	Superávit (déficit) (Ingresos-Gastos)	Transferencias de recursos al exterior***
1996	68.332	49.500	48.790	98,6	71,4	-3.981	
1997	75.079	38.600	46.910	121,5	62,5	5.715	
1998	79.342	67.900	39.339	57,9	49,6	3.232	
1999	85.703	66.700	47.823	71,7	55,8	5.605	
2000	93.497	67.300	25.810	38,4	27,6	10.881	
2001	94.411		13.915		14,7	13.917	32.125
Total	496.364	290.000	222.587	76,8	44,8	35.369	32.125

*En el caso de las inversiones exigidas por contrato, debido a que los años-concesión se calcularon del 6 de diciembre al 5 de diciembre del año siguiente, se ha asimilado al año calendario. Resulta un poco menos precisa la generalización realizada para los años del PGMDS reprogramado (PR) que se inician el 1° de mayo y se han calculado como válidos para ese año (es decir, el Año 1 PR del 1/5/99 al 30/4/00 se ha calculado como el año 1999).

**La referencia es válida como comparación sólo para el año 1996 (primer año de la concesión) ya que, en el marco de la primera renegociación, fueron suspendidos los plazos previstos para el cumplimiento de las metas y objetivos para los años 2 y 3; y luego comenzó a tener vigencia el PGMDS reprogramado (por eso la diferencia de tonos). Se puede observar el detalle de los niveles de inversión acordados en el contrato en el anexo N° 8.

***Datos disponibles sólo para el año 2001.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A, el Informe de Evaluación de Ofertas Económicas (Muñoz, 2004) y 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.

En términos más generales, en el cuadro anterior se observa que existe a lo largo de todo el período 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. De hecho, representan casos paradigmáticos de dicha “paradoja” lo sucedido en los años 1996 y 2001: en el primer caso, la inversión tuvo el nivel máximo

⁹⁶ Finalmente, cabe mencionar que los niveles de rentabilidad obtenidos quedaron muy por debajo de los obtenidos por AASA, la concesión al Consorcio liderado por la firma Suez licitada en el servicio en el Área Metropolitana de Buenos Aires, que obtuvo niveles de rentabilidad del 13,3% en relación a las ventas y de más del 20% en función del patrimonio neto (Azpiazu y Forcinito, 2004).

alcanzado en todo el período, mientras que los ingresos fueron los menores registrados. Por el contrario, en el año 2001, último de vigencia de la Ley de Convertibilidad, el nivel de ingresos percibido fue el mayor de los seis años, al tiempo que el monto destinado a inversiones fue el menor⁹⁷. Es decir, a lo largo de todo el período se observa una gran dispersión en los niveles de inversión realizados que, en promedio, representan casi la mitad de los ingresos obtenidos en el lapso estudiado (en un contexto de incumplimientos con el programa de mejoras 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 1999⁹⁸). Precisamente en estos dos años (2000 y 2001) la empresa obtuvo los *superávits* más altos de todo el período (así como también los niveles de endeudamiento más elevados).

La siguiente información profundiza el análisis sobre el destino de las inversiones (en este caso se trata de inversiones netas) y su posible repercusión en el mejoramiento del servicio durante el primer quinquenio de la concesión:

Cuadro Nº 13
A.P.S.F.S.A. Composición de las inversiones (netas) realizadas, 1996-2001
(miles de pesos/ dólares)

Evolución de bienes de uso	TOTAL
Plantas potabilizadoras	21.406
Plantas depuradoras	2.664
Red de distribución de agua	51.762
Red de saneamiento de cloacas	64.621
Plantas de bombeo de agua	947
Plantas de bombeo de efluentes cloacales	6.262
Instalaciones; inmuebles y equipos*	18.663
Subtotal	166.325
Obras en curso	6.718
Otros**	7.075
TOTAL	180.118

*Incluye instalaciones; inmuebles y mejoras; maquinas y equipos y equipos de informática y sistemas

**Incluye pozos de agua; depósitos de agua, muebles y útiles; relevamiento catastral y desarrollo del padrón de clientes; materiales y repuestos; y anticipos a proveedores.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

⁹⁷ Muy probablemente, la “contracara” de este bajísimo nivel de inversión (a pesar del nivel *record* de ingresos) haya sido las importantes transferencias de capitales al exterior realizadas a lo largo de todo 2001 por un monto superior a los U\$S 32 millones (ver más adelante).

⁹⁸ 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.

De lo anterior se desprende que la formación de capital realizada por la empresa en el período 1996-2001 ascendió a algo más de 180 millones de pesos/dólares.

Asimismo, se observa que si bien existe cierta diferencia entre las inversiones realizadas en la red de distribución de agua y la de desagües cloacales (esta última resultó ser un 25% superior), al realizar un seguimiento de las variaciones registradas en los niveles de expansión de ambas, las diferencias resultan aún más notorias.

Cuadro Nº 14

A.P.S.F.S.A. Conexiones domiciliarias de Agua Potable, Desagües Cloacales y Medidores

Año	1992	1995	1997	2001
Agua*	325.749	379.279	398.493	428.563
Desagües cloacales*	120.936	187.397	241.288	275.248
Medidores*		20.081	50.512	74.453

*Los valores indicados corresponden al número total acumulado, sin discriminar entre usuarios residenciales y no residenciales.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre datos suministrados por el ENRESS.

De esta manera, teniendo como parámetro el último año de gestión estatal (1995) con relación a 2001, se observa que las conexiones registradas para el servicio de agua potable crecieron sólo el 13%, mientras que el porcentaje de expansión en desagües cloacales ha sido más importante (un 47%). Estas variaciones provocaron que disminuyeran las diferencias presentes entre ambos servicios: mientras que en 1995 el número de usuarios con desagües cloacales era la mitad que el de los conectados al agua potable, en 2001 esta diferencia se acortó (y la cantidad de usuarios con servicio de desagüe cloacal resultó ser un tercio inferior a la de agua potable).

Finalmente, en lo relativo a la cantidad de medidores instalados, se puede apreciar que si bien en términos porcentuales se trató de una diferencia llamativa (el incremento resultó ser de un 270%) en términos absolutos se trató de un incremento de algo más de 54.000 unidades, a un promedio anual de alrededor de 9.000 medidores, *performance* que se ubica bastante por debajo de lo acordado en el contrato (en donde se había comprometido la instalación de entre 40.000 y 50.000 medidores por año).

6.2.1. Las inversiones según el ENRESS

Con otro tipo de análisis, el ENRESS brinda su propia visión respecto de las inversiones realizadas por el Consorcio.

Es sabido que una de las funciones clave en lo concerniente a las tareas del Ente Regulador, es la de monitorear y controlar los niveles de inversiones realizados por la empresa para, así, poder determinar la competencia o no de los aumentos tarifarios. En este contexto, ha dictado una serie de resoluciones y documentos en donde se evidenciaron los principales incumplimientos de la empresa respecto de los parámetros de inversión convenidos.

En este sentido, si uno observa la información procedente del Contrato de Concesión (exigencias de inversión) y de los balances de la empresa (inversión bruta realizada), se observa que los niveles de cumplimiento en cuanto al *monto* de las inversiones comprometidas satisface –e incluso supera- a lo dispuesto en el contrato original⁹⁹. Sin embargo, tratándose de un contrato de “metas y objetivos”, la conformidad de los niveles de inversión no necesariamente asegura que la empresa no haya incurrido en ninguna falta. De hecho, el Ente Regulador señaló irregularidades en los tres años en los que rigieron los parámetros dispuestos en el contrato original. En primer lugar señaló que en el año 1 se habían detectado incumplimientos vinculados con el nivel del servicio de cloacas y la expansión de ambos servicios según lo dispuesto en el PGMDS original¹⁰⁰. Por otro lado, los plazos previstos para el cumplimiento de las metas y objetivos correspondientes a los años 2 y 3 fueron suspendidos al comienzo de la primera renegociación contractual en 1997, y a su finalización en mayo de 1999 fueron reprogramadas todas las obras según una nueva matriz.

Algún tiempo después, en el mencionado informe presentado por el ENRESS en enero de 2004, nuevamente adquirieron una importancia notable los cálculos pertinentes a las inversiones, las obras y las metas del PGMDS, ya sea las fijadas en el contrato original como sus modificatorias. De ese modo el Ente presentó una comparación año a año entre los montos estimados de las inversiones comprometidas al PGMDS reprogramado, no cumplidas por APSF por cualquier motivo (derivadas de paralizaciones consensuadas o incumplimientos) y las efectivamente realizadas.

De allí se deriva el siguiente cuadro¹⁰¹:

⁹⁹ Los parámetros de inversión establecidos en el contrato de concesión resultan válidos hasta el año 1998 inclusive, ya que en 1999 se concretó la primera renegociación que alteró el PGMDS original.

¹⁰⁰ Ver Resolución ENRESS 142/97 citada en Muñoz, 2004.

¹⁰¹ En el presente apartado se ha incluido información relativa a lo sucedido hasta el año 2004 inclusive ya que, si bien en el apartado siguiente se tratará el período post-devaluación en detalle, se hará más hincapié en los aspectos económico financieros por ser éstos los de mayor repercusión para el Concesionario tras la finalización de la Convertibilidad.

Cuadro Nº 15
A.P.S.F.S.A. Inversiones realizadas e incumplimientos del PGMDS reprogramado,
1999-2004
(millones de pesos)

Año PR*	Período	Inversión comprometida **	Inversión realizada	Inversión no realizada	Inversión realizada/requerida (%)	Incumpl.en Expansión del Servicio	Incumpl. en Mejora del Servicio
1	1999-2000	32,7	28,8	3,9	88,1	No hay	0,6
2	2000-2001	37,8	8,1	29,7	21,4	20,5	17,2
3	2001-2002	29,9	4,7	25,2	15,7	18,3	11,6
4	2002-2003	57,3	1,8	55,5	3,1	17,3	40,0
5	2003-2004	18,6	s/d	s/d			
Total Año 4 PR***		157,7	43,4	114,3	27,5	56,1	69,4

*Los años de concesión posteriores a la primera renegociación (Año PR) abarcan desde el 1 de mayo al 30 de abril (a excepción del Año 1 PR que contempló del 6/12/98 al 30/04/00).

**La estimación de la inversión comprometida fue realizada en base a las obras incluida en la "Matriz de Cumplimiento anual de Metas y Compromisos del PGMDS-Reprogramado" y en los respectivos Planes Directores.

***El total de la Inversión comprometida hasta el Año 5 PR fue de \$ 176,3 millones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe ENRESS, enero 2004.

A partir de la información proporcionada es interesante analizar cómo, a pesar de que los compromisos originales fueron reprogramados, los niveles de incumplimiento se han mantenido elevados (fundamentalmente a partir del año 2000 en adelante, en sintonía con lo desarrollado en el punto previo).

Ahora bien, si se considera que el principal argumento de la empresa era la dificultad del cobro de los cargos de infraestructura (cuyo aporte sería destinado a las obras de expansión) solicitándose su rebaja y la correspondiente compensación con una suba generalizada de tarifas (mediante las que se financiarían las obras de mejora de calidad); los incumplimientos en más de una ocasión no tendrían justificación aparente ya que, a pesar de la reestructuración tarifaria y los incrementos obtenidos, los incumplimientos en las metas de expansión del servicio superaron los \$ 55 millones y la paralización de la obras de mejora de la calidad del servicio rozó los \$ 70 millones.

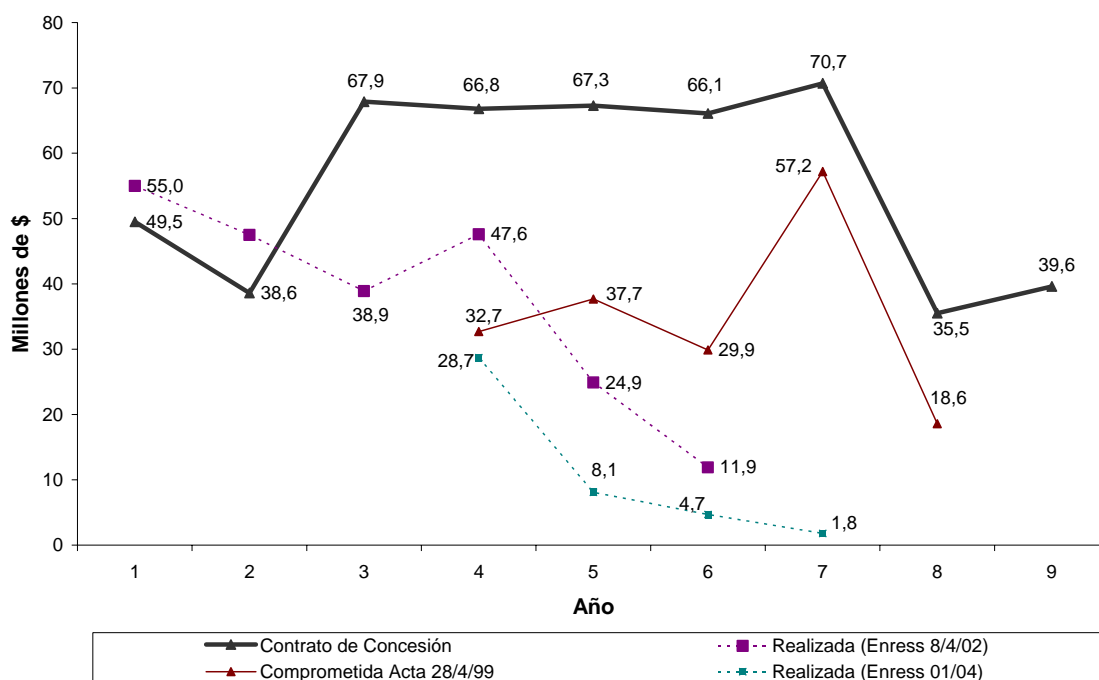
Por otro lado, llama la atención el crecimiento sostenido registrado en los montos de inversiones no realizadas, incluso tratándose de montos reprogramados a partir del contrato original. Así, los niveles de incumplimiento fueron cercanos a la tercera parte de lo acordado para el año 2 PR, un cuarto para el año 3 PR y de más de la mitad para el año 4 PR -que contempla la alteración de la paridad y el comienzo de la reciente instancia renegociadora-, por lo que los porcentajes de las inversiones efectivamente realizadas en relación a las comprometidas descienden del 88% al 21% y 15% (del total) respectivamente, para los primeros tres años de la Matriz Reprogramada, siendo residual (3%) para el año 4 PR¹⁰². De esta manera, se observa cómo a pesar de haber alterado los montos y los planes de obras originales (con lo cual se tergiversó uno de los

¹⁰² Según se destaca desde APDA "...la concesionaria pretendió acreditar como inversiones para el primer año los gastos de preparación de la oferta, propuesta que le fue denegada". Consultar Muñoz, a (op. cit.).

criterios de adjudicación de la concesión más importantes), éstos tampoco fueron cumplidos de modo satisfactorio según la segunda Matriz de Inversiones diseñada.

A continuación se puede observar gráficamente la evolución de las inversiones realizadas, las comprometidas y las renegociadas a lo largo de la Concesión:

Gráfico N° 1
A.P.S.F.S.A. Evolución de inversiones comprometidas en el contrato de concesión, renegociadas y realizadas, 1996-2004



Nota: Las curvas del compromiso Acta Acuerdo 28/4/99 y de evaluación del ENRESS del 01/2004 sobre el PGMDS Reprogramado, se toman a partir del 4 año de la concesión, 1° PR con fecha 1/5/99 al 30/4/00 y sucesivos.

La curva del ENRESS (8/4/02), fue suministrada al Diario El Ciudadano de Rosario por el Ente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Muñoz, 2004

Así, se observa que las exigencias de inversiones previstas en el contrato de concesión resultan muy superiores a las fijadas en renegociaciones posteriores (a excepción que las fijadas en los dos primeros años) y más aún si se las compara con las inversiones efectivamente realizadas (nótese que en este punto los datos del ENRESS difieren en sus respectivos elaborados en 2002 y 2004).

En otras palabras, a modo de conclusión general de lo anterior, se desprende que en cada renegociación los compromisos pactados fueron siempre inferiores a los preexistentes y las inversiones realizadas por la empresa posteriormente resultaron ser aún menores.

6.2.2. Niveles de Inversión y Deuda

En este marco, cabe mencionar una característica bastante remarcada de la concesión, como es el bajo nivel de aportes realizados con recursos propios en

desmedro de las reiteradas solicitudes de préstamos en el extranjero: en términos agregados, la deuda asumida por la empresa hasta el año 2001 equivalía al 75% del monto total acumulado destinado a las inversiones realizadas durante todo el período de la concesión.

En el cuadro que se presenta a continuación (basado en los datos de los balances contables de la firma) se puede observar que si bien en todos los años estudiados 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 permitido¹⁰³. 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.

Por otro lado, cabe mencionar la relación con el patrimonio neto, ya que si se hubiera cumplido la relación dispuesta originalmente con Aguas Argentinas, esto es, un límite para el endeudamiento que respetara la relación endeudamiento/patrimonio neto=0,8; se observa que los niveles registrados son bastante más elevados (a excepción de 1996).

Cuadro N° 16
A.P.S.F.S.A. Evolución del endeudamiento en relación con los ingresos y el patrimonio neto, 1996-2001
(miles de pesos y porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Préstamos corrientes	23.798	25.989	21.042	32.589	68.108	33.534
Préstamos no corrientes	21.277	52.117	68.332	83.567	67.499	101.360
<i>Total</i>	45.075	78.106	89.374	116.156	135.607	134.894
Facturación (ingresos por servicios, netos)	68.332	75.079	79.342	85.703	93.497	94.411
Facturación * 1,5	102.498	112.619	119.013	128.555	140.246	141.617
Endeudamiento < 1,5 Facturación (%)*	44,0	69,4	75,1	90,4	96,7	95,3
Endeudamiento/ Facturación < 1,5 (cumple relación Sí/ No)*	0,66 (Sí)	1,04 (Sí)	1,13 (Sí)	1,36 (Sí)	1,45 (Sí)	1,43 (Sí)
Relación endeudamiento/ Patrimonio neto	0,81	1,27	1,38	1,74	1,87	1,79
Evolución Bienes de Uso (neto acumulado)	42.447	97.068	127.801	164.958	178.227	180.118
Deuda/ Bienes de uso (%)	106,2	80,5	69,9	70,4	76,1	74,9
Costo Financiero (%)**	6,6	9,6	9,0	10,0	10,8	11,4

* Para este punto, ver también los cálculos realizados por el ENRESS en el Anexo 6.

** Resultados financieros generados por pasivos/ Total deuda año anterior.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

¹⁰³ Sin embargo, estas cifras (provenientes de los balances contables de la firma) no se condicen con las cifras difundidas por el ENRESS, que consideró que la empresa sólo cumplió con el coeficiente Endeudamiento/ Facturación < 1,5 para los años 1996, 1997 y 1998, mientras que para el período 1999-2002 las cifras excedieron las proporciones acordadas (ver el Anexo 6).

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 (ver cuadro N°12).

Asimismo, esos dos años registraron montos de endeudamiento superiores a los destinados a inversión, en donde cobró particular relevancia el año 2000, en el que 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%).

Ahora bien, además de la relación mencionada entre el nivel de facturación y la deuda, en el contrato de concesión figuraba una segunda ecuación que debía respetarse, a fin de que pudiera garantizarse el pago de los intereses de la deuda en relación a los ingresos netos del Concesionario:

$$\frac{\text{Resultado neto} + \text{Depreciación de activos} + \text{Saldo financiero}}{\text{Total del servicio de la deuda}} \geq 1$$

Estos elementos estarían indicando:

- a) *en el numerador*: el excedente de explotación. Es decir, el resultado económico que surge del Estado de Resultados considerando el “Resultado Neto” + “Depreciación de Activos” (amortización de bienes de uso) + “Saldo Financiero” (diferencia entre intereses positivos y negativos del período);
- b) *en el denominador*: el compromiso financiero que debe afrontar el Concesionario en concepto de amortización de cuotas de capital más intereses por las deudas contraídas (con vencimiento a corto y largo plazo). Esta cifra surge del Cuadro de Flujo de Fondos.

En rigor, para calcular el cumplimiento de esta relación, el Ente Regulador debió apelar a una fuente alternativa de datos, vinculando dos valores financieros, en lugar de relacionar un resultado económico con una erogación de fondos (flujo de caja) tal como estaba previsto¹⁰⁴.

Dicho coeficiente, proveniente del Cuadro de Flujo de Fondos informado por el Concesionario junto con sus Estados Contables, muestra la siguiente relación:

¹⁰⁴ Se trata del informe presentado por el ENRESS en enero de 2004. La utilización de fuentes alternativas se debió a que los datos necesarios para constatar lo previsto en los pliegos de licitación no figuraban en las planillas de Proyecciones Económicas Financieras que debieron presentar los oferentes junto con la Oferta Económica.

Cash Flow (Saldo de entradas – costos operativos e impuestos) > 1

Servicio de deuda

En donde:

- (1) *Cash Flow* (surge del Flujo de Fondos) = Saldo de Entradas - costos operativos e impuestos.
- (2) Saldo de Entradas= Caja inicial más Ingresos por Servicios netos + Intereses activos + aportes de capital
- (3) Servicio de la deuda = Intereses Deuda corto y largo plazo + Vtos. largo plazo.

Por lo que:

$$\frac{\text{Cash Flow}}{\text{Servicio de la deuda}} = \frac{\text{Saldo de Entradas (2) - Costos operativos e impuestos}}{\text{Intereses Deuda corto y largo plazo + Vtos. largo plazo}}$$

De este modo quedaría expresada la capacidad financiera para poder pagar los compromisos de deuda contraídos (préstamos a largo plazo e intereses a corto y largo plazo), tras hacer frente a sus ingresos financieros, aportes de capital y saldo de caja inicial, los costos operativos e impuestos. Se estima que si esta relación es superior a 1, el excedente le permitirá al Concesionario afrontar las cancelaciones de corto plazo, financiar su capital de trabajo y destinar los fondos suficientes para cumplir con las inversiones comprometidas.

Según el ENRESS, dicha relación evolucionó a lo largo de los años de la siguiente manera:

Año / Coeficiente	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cash Flow/ Servicio de la deuda		6,66	2,87	1,19	1,52	1,22

Fuente: Informe ENRESS, enero 2004

Se observa entonces, el modo en que este coeficiente fue disminuyendo a lo largo de los años, siendo los períodos más críticos 1999 y 2001, en los que el *cash flow* resultó ser apenas un 20% superior al total de la deuda: es decir que por cada \$1 que adeudaba el Consorcio, dispondría de aproximadamente \$ 0,20 de resto.

Ahora bien, se estima que en situaciones de equilibrio, la recurrencia a nuevos préstamos le permitiría al Concesionario financiar los posibles *déficits* de caja provocados por la mayor demanda de fondos proveniente de la realización de las inversiones comprometidas. En este sentido, este razonamiento podría explicar lo sucedido en 1999 (año de importantes inversiones), pero parecería ser insuficiente a la hora de dar cuenta de los niveles ínfimos de inversión registrados en 2001.

Así, el escaso nivel de inversiones realizado anularía también el argumento presentado por la empresa ante la Comisión de Renegociación en 2002, en donde sostuvo que “En los países en desarrollo...las estructuras tarifarias de los servicios públicos de provisión de agua potable no responden a principios de eficiencia económica, por lo que, las inversiones realizadas en el sector suelen tener un período de repago superior al de cualquier otro tipo de servicio público, tales como la distribución

de gas o de energía eléctrica. *Esta es la razón por la que las inversiones deben ser cubiertas en gran medida por créditos a largo plazo tomados en el sector financiero, y en menor medida, por la generación de fondos del propio negocio*” (Resumen, Julio 2002, cursiva propia). Sin embargo, de acuerdo a lo mencionado, el mayor nivel de endeudamiento no se correspondió (a excepción de 1999) con un aumento de inversiones, sino incluso con una disminución de las mismas¹⁰⁵. Si a esto se agrega el hecho de que casi la mitad (el 45,1%) de la deuda total que el Consorcio tenía al 31 de diciembre de 2001, había sido contraída en dicho año -cuando la caída de la convertibilidad era altamente previsible-, puede concluirse que se trató de una estrategia financiera que poco tuvo que ver con las necesidades de inversión, sino que más bien estaba asociada a la especulación y la remisión de capitales al exterior, en algunos casos mediante autopréstamos (ver el caso de ONDEO reflejado en el cuadro N° 17) (Kozulj y Pistonesi, 2004).

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.

En el cuadro que se presenta a continuación, se precisan los montos adeudados a cada uno de los principales acreedores, cobrando particular importancia la situación a fines de 2001, en donde sobresalen el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Financiera Internacional, que en total centralizan más del 65% del monto total de la deuda.

¹⁰⁵ En el mismo sentido, también quedó desacreditado uno de los principios más difundidos por el grupo al promocionar las asociaciones público-privadas y que predicaba que “cuanto más extenso es [el contrato], el operador privado puede tomar más riesgos financieros para invertir y mejorar sus servicios” (Suez, 2002). En este caso, si bien la extensión del contrato estuvo presente, los riesgos empresarios fueron nulos ya que de lo anterior se deduce que el capital proporcionado por la empresa fue escaso y que ésta logró realizar gran parte de sus inversiones gracias a los ingresos obtenidos mediante el cobro de tarifas y el endeudamiento externo.

Cuadro Nº 17

A.P.S.F.S.A. Evolución y composición del financiamiento interno y externo, 1996-2001
(miles de pesos/dólares)

Préstamos Corrientes	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bancarios locales*	21.072	18.599	5.143	12.084	49.732	5.174
HSBC-Bank plc- London						10.553
Banco Interamericano de Desarrollo		211	7.629	13.045	12.837	12.339
COPAFY/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento**	1.439	6.286	4.710	4.868	4.846	4.718
Corporación Financiera Internacional						386
Sociedades Relacionadas**						102
J.P Morgan Chase Bank						153
Citibank NA- NYC						109
Accionistas	1.287	893	3.560	2.592	693	
Total Deuda Corriente	23.798	25.989	21.042	32.589	68.108	33.534
Préstamos No Corrientes						
Banco Interamericano de Desarrollo		25.000	42.946	61.547	49.628	37.637
COPAFY/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento**	21.277	26.117	25.386	22.020	17.871	13.723
Corporación Financiera Internacional						40.500
Sociedades Relacionadas***						9.500
Accionistas		1.000				
Total Deuda No Corriente	21.277	52.117	68.332	83.567	67.499	101.360
Total Deuda Financiera	45.075	78.106	89.374	116.156	135.607	134.894
Total Pasivo****	75.646	103.990	118.231	154.438	161.497	164.817
Total Deuda/ Pasivos	60%	75%	76%	75%	84%	82%

* El monto del año 2001 refiere a un préstamo otorgado por el Bank Boston por U\$S 5 millones (el resto son intereses) que fue "pesificado" en el año 2002.

**Se trata del monto total de los préstamos tomados por la DIPOS previamente a la privatización del servicio que incluye los préstamos de COPAFY/BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y SVOA (Banco Interamericano de Desarrollo) y sus respectivos intereses (APSFSA debe cancelar estos préstamos por contrato).

***En este caso, se trata de ONDEO.

****El Pasivo contempla las categorías de a) Préstamos; b) Previsiones; c) Cargas fiscales; d) Remuneraciones y Cargas Sociales; y e) Otros pasivos (dividendos, anticipos a clientes, etc.).

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

A partir del cuadro precedente se observan algunas cuestiones que vale la pena mencionar. En primer lugar, se evidencia que el nivel de endeudamiento es creciente año tras año (a excepción de 2001) y que obtiene un peso relativo mayor sobre el total del pasivo.

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)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Dicho préstamo estaría conformado por un préstamo "A" con recursos del BID de hasta U\$S 30 millones y por un préstamo "B" sindicado por un grupo de 10 bancos reunidos por el BID de hasta U\$S 55 millones. Como contraparte, la sociedad debía abonar semestralmente, conjuntamente con los

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 corrientes¹⁰⁷. El 90% del total de la deuda con este sector fue cancelado el año siguiente.

Respecto de los préstamos adquiridos en 2001 cabe mencionar algunas particularidades, tales como que el único préstamo otorgado por la CFI por un monto de U\$S 40,5 millones (acordado en octubre) fue desembolsado el 9 de noviembre de 2001, 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). Asimismo, diez días antes (el 29/10/01), el Concesionario y Ondeo (subsidiaria de Suez) habían firmado un préstamo subordinado por U\$S 9,5 millones, que fueron desembolsados el 31 de octubre¹⁰⁸. 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.

Así, se observa que en 2001 el monto de la deuda, 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%)¹⁰⁹ 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 otorgarle la extensión del contrato)¹¹⁰.

intereses, U\$S 50.000 por año adelantado del préstamo “B” hasta que el mismo se haya amortizado totalmente, en concepto de comisión de administración (consultar el balance de la empresa del año 2002-2003).

¹⁰⁷ Es probable que parte de dicho monto se haya utilizado para cancelar alrededor de U\$S 18 millones con el BID.

¹⁰⁸ La CFI había condicionado el otorgamiento de su crédito a que Suez otorgara un préstamo subordinado por U\$S 9,5 millones a APSFSA. Éste último fue otorgado mediante su subsidiaria ONDEO. Por su lado, el préstamo de la CFI de U\$S 40,5 millones, estaba conformado por dos partes: A) un préstamo por U\$S 20 millones por un plazo de 10 años y B) un préstamo sindicado por un grupo de 3 bancos reunidos por la CFI por U\$S 20,5 millones y por un plazo de 8 años.

¹⁰⁹ Para más datos sobre lo sucedido en el caso de AASA, consultar Azpiazu y Forcinito, 2004.

¹¹⁰ 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).

En este contexto, es difícil creer que la empresa (y en algún modo los prestamistas¹¹¹) 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 sistema financiero transfirió al exterior alrededor de U\$S 20.000 millones y que, paralelamente “a los bancos se les permitió transformar su encaje en dólares billete por títulos de la deuda pública” (Kozulj, 2005).

En todo caso, los datos obtenidos permiten inferir que la firma en cuestión no resultó ajena a la tendencia señalada. Así, cobran particular relevancia las 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 -ver cuadro N° 20-).

6.2.3. Ingresos y Gastos de la empresa

En este marco, a fin de ahondar en el estudio del destino de los recursos de la empresa, a continuación se presenta información relativa a los niveles de ingreso y gasto (y la composición de este último) así como de la relación entre dichas variables.

Cuadro N° 18
A.P.S.F.S.A. Estructura de ingresos y gastos, 1996-2001
(miles de pesos/dólares)

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos por servicios, netos	68.332	75.079	79.342	85.703	93.497	94.411
Gastos de explotación	-35.157	-37.369	-39.061	-36.952	-37.596	-37.139
Gastos de Comercialización	-17.698	-13.897	-16.957	-20.529	-21.577	-24.511
Gastos de Administración	-12.948	-13.019	-13.560	-15.325	-16.026	-16.022
Otros resultados operativos/ Otros egresos netos	-6.510	-5.079	-6.532	-7.292	-7.417	-2.822
Total Gastos + otros operativos netos	-72.313	-69.364	-76.110	-80.098	-82.616	-80.494
Resultados financieros netos	1.732	-148	-10	-3.588	-4.867	-7.995
Operaciones intracorporativas*	-11.098	-11.466	-8.956	-7.635	-6.277	-14.940
Superávit (déficit) (Ingreso- Gastos)	-3.981	5.715	3.232	5.605	10.881	13.917
Superávit (déficit) (Ingreso- Gastos) (incluye resultados financieros)	-2.249	5.567	3.222	2.017	6.014	5.922

*Dentro de este rubro se incluyen las principales operaciones con accionistas y sociedades relacionadas ocurridas en cada ejercicio. Para el año 2001 incluye el préstamo otorgado por ONDEO (\$/U\$S 9,6 millones).
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

¹¹¹ 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.

Cuadro Nº 19
A.P.S.F.S.A. Evolución de los costos en relación a los ingresos y egresos totales,
1996-2001
(miles de pesos/dólares y porcentajes).

Tipo de Gasto / Año	Gastos / Total Egresos						Gastos / Total Ingresos					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gastos de explotación	48,6	53,9	51,3	46,1	45,5	46,1	51,5	49,8	49,2	43,1	40,2	39,3
Gastos de Comercialización	24,5	20,0	22,3	25,6	26,1	30,5	25,9	18,5	21,4	24,0	23,1	26,0
Gastos de Administración	17,9	18,8	17,8	19,1	19,4	19,9	18,9	17,3	17,1	17,9	17,1	17,0
Otros resultados operativos/ Otros egresos netos	9,0	7,3	8,6	9,1	9,0	3,5	9,5	6,8	8,2	8,5	7,9	3,0
Total Gastos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	105,8	92,4	95,9	93,5	88,4	85,3
Resultados financieros netos	-2,4	0,2	0,0	4,5	5,9	9,9	-2,5	0,2	0,0	4,2	5,2	8,5
Operaciones intracorporativas*	15,3	16,5	11,8	9,5	7,6	18,6	16,2	15,3	11,3	8,9	6,7	15,8

*Dentro de este rubro se incluyen las principales operaciones con accionistas y sociedades relacionadas ocurridas en cada ejercicio. Para el año 2001 incluye el préstamo otorgado por ONDEO (\$/US\$ 9,6 millones).

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

A partir de la información suministrada precedentemente, se observa que a lo largo del período en estudio se registró un importante aumento (de casi el 40%) en el nivel de ingresos percibido por la empresa. Gran parte de este incremento podría explicarse por un lado, gracias a la importante “regularización” de la situación de varios particulares y/o industrias o comercios (lo cual devino en un aumento en los niveles de cobrabilidad por parte de la firma¹¹²), y, en menor medida, por los aumentos en las tarifas y los cambios en la composición de la misma¹¹³.

Los niveles de gasto, por su parte, acompañaron este crecimiento en el mismo sentido, aunque no con la misma intensidad: en todo el período, el gasto total se incrementó un 11%. Esta combinación entre un progresivo incremento en los ingresos y un aumento algo menor en los gastos hizo que la empresa generara un superávit de casi U\$S 14 millones sólo en el año 2001 y superior a los U\$S 35 millones en los seis años de explotación del servicio.

¹¹² Esto, a pesar de que, en términos relativos, la provincia de Santa Fe poseía elevados niveles de cobrabilidad en relación a la facturación (por ejemplo, para el año 1992, este porcentaje era del 96%, mientras que para la provincia de Córdoba era del 74%, Buenos Aires el 89% y Mendoza el 91%). Al respecto, consultar: "Argentina Water Supply and Sewerage Sector Note", World Bank, August 1994, citado en Banco Mundial, 1996 (b).

¹¹³ Efectivamente, aún cuando no se trata de variaciones de gran magnitud, existe cierta similitud entre los aumentos tarifarios enumerados (ver cuadros Nº 9 y Nº 10) y el incremento en los ingresos por facturación de la empresa. Así, se observa que, tomando como caso testigo el servicio no medido (con el mínimo volumen asignado) mientras el valor final de las tarifas aumentó un 7% en 1999 y otro 2% en 2000 (obteniéndose una diferencia de algo más del 9% entre 1996 y 2001), los niveles de facturación para los mismos años resultaron ser en 1999 un 8% superior respecto de 1998; y en 2000 un 9% más respecto de su predecesor (en 2001 la variación respecto de 2000 resultó ínfima).

En este sentido, cobran importancia explicativa tres rubros de particular interés a fin de inferir el destino de los fondos percibidos por la empresa: los gastos de explotación, los resultados financieros netos y las operaciones intracorporativas. En el primer caso, a pesar del incremento registrado en las ventas, los montos destinados a los gastos de explotación aumentaron en todo el período un 6%, al tiempo que su peso relativo en la estructura de egresos totales disminuyó alrededor del 5%. En comparación con el resto de los gastos (que se han mantenido relativamente estables en todo el período), los gastos de explotación han sido los que sufrieron más fluctuaciones en cuanto al peso relativo que ocuparon sobre el total de los egresos (estos gastos registraron una suba *récord* en 1997 -cuando se le destinó un 11% más que el monto otorgado un año atrás-).

De esta manera, debido a que los gastos de comercialización (más intensamente) y de administración más bien acompañaron la tendencia alcista que rigió para los gastos totales¹¹⁴, sería apropiado incluir en el análisis otras variables de significativa importancia tales como los resultados financieros netos y las operaciones intracorporativas que, si bien no forman parte en términos estrictos del “total de gastos” pueden ofrecer información de interés al analizar la evolución de los egresos totales en el período.

Muy sintéticamente, los resultados financieros netos reflejan los intereses que la firma percibe o abona en virtud de los préstamos otorgados o asumidos. De este modo, es de esperar que un mayor nivel de endeudamiento tenga como contraparte un mayor costo financiero. Lo llamativo en este caso, es la importante magnitud que adquieren estos montos en calidad de “egresos” para la empresa, ya que se trata de un rubro que comenzó siendo “*superavitario*” en alrededor de U\$S 1,7 millones (1996) y, luego de transformarse en negativo en 1997, su valor se multiplicó por 5,3 veces en sólo cuatro años, alcanzando los casi U\$S 8 millones en 2001. Naturalmente, este incremento exponencial en el monto del endeudamiento se vio reflejado en un costo financiero creciente para la empresa (y excesivo en relación a su patrimonio neto y sus márgenes de ganancia).

La tendencia alcista se registró también en las denominadas “operaciones intracorporativas” (OI), operaciones que incluyen las principales transacciones con accionistas y sociedades relacionadas con la empresa. Estas transferencias, tras algunos años de tendencia decreciente, cambiaron el sentido abruptamente en el año 2001 y más que duplicaron a las registradas el año anterior (fueron un 1,4 veces superiores). En este sentido, además de la importancia que presenta el incremento *entre puntas* (1996-2001) de este tipo de transacciones (del 35%), dicha suba sobre todo da cuenta de un cambio en la composición de los intercambios totales de la empresa, en donde las OI tuvieron

¹¹⁴ Al observar de modo desagregado cada uno de los componentes del mismo, se deduce que el rubro “Gastos de Comercialización” aumenta bastante por encima de la variación del total de gastos y en la misma proporción que el total de los ingresos (aproximadamente un 40%), mientras que los Gastos de Administración se elevan en un 24%.

un peso relativo importante en los primeros años de la concesión y, tras “el piso” alcanzado en el año 2000, alcanzaron un nivel *record* en 2001.

En rigor, dicha variación es explicada por la inclusión para 2001 del préstamo otorgado por ONDEO de más de U\$S 9,6 millones, que fue considerado como un “Préstamo pagado neto” por una sociedad relacionada (ONDEO) pero que, a diferencia de los otros casos, no se contabilizó como un egreso de APSFSA (en calidad de pago de servicios técnicos, etc.). Así, excluida dicha transacción, las OI para dicho año resultaron ser de alrededor de \$/U\$S 5,3 millones.

De este modo, considerando que (a excepción del caso mencionado para 2001) se trata de retribuciones efectuadas en calidad de gastos preoperativos, comisiones, honorarios, compra de insumos o servicios técnicos y administrativos y considerando que mediante este mecanismo la empresa transfirió más de U\$S 50 millones hasta 2001 tanto a sus propios accionistas (Suez, Agbar, Banco de Galicia y Buenos Aires S.A., Meller S.A.) como a empresas relacionadas (Ondeo –en todas sus variantes-, Comercial del Plata Constructora S.A., Galicia Capital Markets, etc.), carecerían de sustento las afirmaciones realizadas por la firma al sostener que se trataba de una empresa que “nunca dejó un dividendo a sus accionistas” (El Cronista 26/4/05)¹¹⁵. Mas aún, dichas versiones contrastan con los datos que surgen de los balances contables de la empresa, en los que figura para los años 2001-2005 (inclusive) el ítem “Dividendos a pagar” por un valor de \$ 2 millones en cada caso¹¹⁶.

Tal como se mencionó, es probable que la importancia de los fondos dedicados a estas transacciones pueda explicarse al menos parcialmente debido a las particularidades del contexto socioeconómico y político del país para aquellos años (fundamentalmente desde fines de 1998): la recesión económica y la agudización de la crisis se hacían sentir cada vez más y existía una creciente desconfianza a la continuidad del plan de Convertibilidad (sobre todo a lo largo de 2001). Ante este escenario, no sería de extrañar que la empresa haya pretendido internalizar una parte considerable de sus ingresos mediante este tipo de transferencias y en detrimento de inversiones en mejorar el servicio.

En la misma lógica se inscriben los no tan abiertamente declarados giros de divisas al exterior realizados (en 56 operaciones) por la empresa por una suma superior a los U\$S 32 millones en 2001, según consta en un informe realizado sobre fuga de divisas

¹¹⁵ Cabe aclarar que probablemente dicha afirmación apunte, en parte, a dar cumplimiento a las enmiendas de los préstamos otorgados por el BID y la CFI entre las que figuraba “no distribuir dividendos hasta la fecha de terminación del proyecto mientras no se cumplan determinados requisitos establecidos en el acuerdo de financiación” (ver balance contable de la empresa, años 2002-2003).

¹¹⁶ Nótese que en lo que respecta al pago de dividendos para el año 2001 existen informaciones disímiles entre los balances de la propia empresa: en el balance del año 2001-2000, se menciona el pago de \$ 2 millones para el año 2001, mientras que en el balance 2002-2001, este registro no figura (sólo se menciona el pago efectuado para el año 2002, por un monto similar). (Ver balances contables de la empresa, años 2000-2002).

en la Argentina para el año 2001¹¹⁷. Dicha cifra *sextuplica* las transacciones realizadas en calidad de “operaciones intracorporativas” (excluyendo el préstamo de ONDEO) que figuran en los balances contables de la empresa para dicho año, aunque se infiere que al menos parte de ese monto estaría siendo considerado en este nuevo estudio¹¹⁸.

Cuadro N° 20

A.P.S.F.S.A. Montos de transferencias al exterior en el año 2001, según concepto, beneficiario, destino (país) y banco ordenante (dólares)

Concepto	U\$S
Pago deudas*	14.988.239
Otras transferencias**	13.638.314
Servicios reales***	3.499.389
Beneficiario	
Total pago a la Suez Lyonnaise des Eaux y Banque Credit Lyonnais****	3.995.605
Total pago al Banco Transatlantique (Fcia)****	67.839
IFC/ International Financiac.	329.371
Otros	27.733.127
Destino (país)	
Pagos totales girados a Francia ****	4.063.444
Pagos totales girados a EEUU	28.062.498
Banco Ordenante	
Banco Rio	3.011.503
Banco Galicia	29.114.439
Total	32.125.942

*Incluye cancelación de préstamos y/o el pago de intereses de los mismos.

**En "otras transferencias" se incluye la remisión de utilidades y dividendos; las operaciones de cambio; y otras salidas sin contrapartida en adquisición de bienes o servicios reales o financieros.

*** En esta categoría se incluyen los pagos de fletes, seguros, regalías, alquileres. También se consideran anticipos personal expatriado y honorarios.

****Nótese que el total de lo abonado a Francia se corresponde con lo remitido a los Bancos Credit Lyonnaise y Transatlantique.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Informe final realizado por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2001.

Este cuadro resulta sumamente revelador por la información que proporciona en cuanto a la razón y el destino de los fondos transferidos al exterior por la empresa en el año 2001. En el mismo, no están incluidas las transferencias realizadas producto de las transacciones de bienes, pero sí se contempla el pago de intereses y la amortización de capital (datos que no contrastan con los declarados por la propia empresa en sus ejercicios contables para el mismo período –año 2001-). Cabe señalar que más del 90%

¹¹⁷ Se trata del 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.

¹¹⁸ Al respecto, cabe realizar una aclaración metodológica válida para toda esta sección, advirtiendo que las comparaciones realizadas entre los datos obtenidos de los balances contables de la empresa y la información proveniente del mencionado informe resultan estimativas, ya que el trabajo citado puede registrar ciertas inexactitudes en los cálculos (debido a las restricciones -cualitativas y cuantitativas- presentes en las fuentes de información), aspecto que, en principio, estaría ausente en los balances empresariales.

de las transacciones fueron efectuadas por el Banco Galicia y Buenos Aires -el banco integrante del Consorcio- y que 9 de cada 10 dólares remitidos al exterior fueron destinados a bancos de EE.UU.

De este modo, se observa que casi la mitad de estos fondos se consignó a la cancelación de préstamos y al pago de los intereses de los mismos (los que representaron el 13% del total del monto girado). El otro gran conjunto de giros al exterior (más del 40% del total) fue destinado a “otras transferencias”, categoría que según se la definió abarca: a) la remisión de utilidades y dividendos; b) las operaciones de cambio; y c) otras salidas sin contrapartida en adquisición de bienes o servicios reales o financieros.

Así, se deduce que, tratándose de un monto tan importante (casi U\$S 14 millones), nuevamente resulta dudoso que no se haya destinado al menos una parte de este concepto al pago de dividendos, tal como afirmara la empresa. En todo caso, resultan más creíbles los –ya mencionados- datos presentes en el balance de la empresa (año 2001-2000) en donde figura el pago de dividendos por \$ 2 millones (equivalentes a dólares) para 2001.

Ahora bien, considerando esta última información como fehaciente, y teniendo en cuenta que las operaciones de cambio no resultan de gran magnitud, se infiere que, probablemente, los U\$S 12 millones restantes destinados a “otras transferencias” hayan sido empleados básicamente a “salidas sin contrapartidas en adquisición de bienes o servicios reales o financieros”, lo cual, según los expertos que trabajaron con la base de datos, podría considerarse “estrictamente como fuga de capitales”¹¹⁹.

En el cuadro que se presenta a continuación, se detallan las fechas de estas transacciones.

¹¹⁹ Ver el Informe final realizado por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2001.

Cuadro Nº 21**A.P.S.F.S.A. Montos de transferencias al exterior en el año 2001, según fecha (dólares y porcentajes)**

Mes	U\$S	%/ Total
Enero	1.012.398	3,2%
Febrero	770.484	2,4%
Marzo	11.503	0,0%
Abril	1.069.582	3,3%
Mayo	6.485.988	20,2%
Junio	67.649	0,2%
Julio	125.241	0,4%
Agosto	27.459	0,1%
Septiembre	11.797.075	36,7%
Octubre	966.484	3,0%
Noviembre	9.792.079	30,5%
Total	32.125.942	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base del Informe final realizado por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2001.

Se observa entonces que la mayor parte de las transferencias se realizó durante los meses de mayo, septiembre y noviembre.

Por otro lado, según consta en el informe, se advierte que en general, las transacciones de mayor magnitud se realizaron a fin de cancelar préstamos y/o intereses (cabe recordar la cancelación registrada en 2001 de una importante cuota al BID y de gran parte de la deuda corriente obtenida con los bancos locales). De todas maneras, al menos en dos casos esto no fue así. El primero de ellos se registra el 22 de mayo con el pago de más de U\$S 3 millones a EE.UU., realizados en concepto servicios reales/adelanto sueldo personal expatriado (lo cual, en principio, parecería ser una suma nada desdeñable). En segundo lugar, el 15 de noviembre se registra una transferencia (catalogada dentro de “otras transferencias”) destinada a EE.UU. por un monto de casi U\$S 9 millones (además de otros U\$S 700 mil que, bajo el mismo concepto, fueron destinados a Francia).

En realidad, lo curioso de este último caso es que se trata del único monto de importancia que, al menos en las bases, no fue catalogado como “pago de préstamos o intereses” y que se realizó apenas 6 días después de haber recibido los U\$S 40,5 millones de la CFI, y a tan sólo 15 días del desembolso del –auto- préstamo de ONDEO por U\$S 9,5 millones. En este sentido, si se observa la coincidencia existente entre los montos girados mediante estas últimas transacciones y el préstamo abonado por ONDEO, podría suponerse que el Consorcio haya utilizado parte del dinero recibido por

la CFI para la cancelación –íntegra- del pago del crédito de su empresa relacionada, ONDEO¹²⁰.

En síntesis, a partir de lo trabajado en esta sección se advierte que, si bien los niveles de rentabilidad (sobre ventas o patrimonio) no resultan tan exuberantes como los registrados en otros Consorcios controlados por la Suez (como Aguas Argentinas S.A.); existe, de todas formas, un crecimiento importante en los ingresos percibidos por la firma, los que, en relación a los gastos efectuados le generó una situación *superavitaria* que tuvo su nivel mínimo en el año 1998 (año en el que se observó un importante incremento en los gastos de explotación y comercialización) y su pico máximo en el año 2001, pese a que también fue el año en el que se registró la mayor cantidad de las “operaciones intracorporativas” (por un monto cercano a los U\$S 15 millones) y en el que fue informado un monto de transferencias de divisas superior a los U\$S 32 millones (es decir, una cifra bastante cercana al *superavit* total registrado en los 5 años de Concesión).

Así, al evaluar en forma conjunta el manejo de fondos realizado por la empresa durante su gestión, y en particular lo sucedido en 2000 y 2001, surgen algunas dudas en el comportamiento de la firma: en esos años se registraron los valores más bajos en inversión, pero los niveles más altos de ingreso por facturación así como de endeudamiento (es decir, claramente, la empresa tomó préstamos por encima de sus necesidades de inversión) (Kozulj y Pistonesi, 2004).

Tal como se mencionó, la consecuencia de este fenómeno repercutió de modo directo en la estructura de gastos financieros donde se registraron alzas consecutivas para los años 1999, 2000 y 2001 (de 4,5; 1,5 y 4 puntos respectivamente). Es decir, desde el nulo costo que representaba este rubro en 1998, pasó a significar cerca del 10% del total de egresos en el 2001 (ver ítem “resultados financieros netos” del Cuadro N° 19).

En este marco, el haber realizado un estudio paralelo de lo sucedido con las transferencias realizadas al exterior arrojó luz sobre el posible destino de los fondos, aunque no logró explicar de manera acabada cual fue el manejo real de los mismos. En todo caso, queda en evidencia el “apalancamiento” empresario a partir del uso de capitales foráneos y el escaso nivel de aportes propios para realizar las inversiones.

En este sentido, cuesta creer que el Consorcio no haya reparado en la posibilidad de una inminente devaluación a la hora de solicitar los préstamos con el extranjero (particularmente los efectuados en el 2001), sobre todo si se tiene en cuenta que en sólo cinco meses del año 2001 se transfirieron del país al exterior U\$S 20.000 millones; es

¹²⁰ 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-).

decir, el doble del financiamiento externo anual requerido para sostener el sistema de convertibilidad (Kozulj y Pistonesi, 2004 y Kozulj, 2005)¹²¹.

Mas aún, tras considerar la coincidencia encontrada entre los montos depositados por ONDEO en calidad de préstamo (U\$S 9,602 millones en total) y los montos transferidos a mediados de noviembre (U\$S 9,7 millones) sin mayores especificaciones (y a tan solo 4 días hábiles del desembolso efectuado por la CFI por U\$S 40,5 millones), existen indicios para suponer que el Consorcio habría resguardado a sus empresas relacionadas de los perjuicios de una posible devaluación, pero no habría tenido igual consideración con el resto de los acreedores.

Por todo 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)¹²².

En los procesos que se analizan a continuación se registran varios elementos que van en línea con lo señalado en esta hipótesis.

¹²¹ Tal como se señaló, en este punto también llama la atención la decisión emprendida por los acreedores, y en particular por la CFI que realizó su *único* préstamo en el momento más crítico de la Convertibilidad.

¹²² Si bien el análisis citado refiere al caso de gas natural, la observación resulta válida también en este caso.

7. 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, en marzo fue creada en la provincia la Comisión de Revisión del Marco Regulatorio y Contractual (Decreto 221), que contaría con seis meses para elevar el proyecto de acuerdo de modificación del régimen regulatorio y contractual de la concesión. Dicha Comisión, entró en funciones en abril, y contó con la participación de un miembro de las Asociaciones de Consumidores. En este marco, vale aclarar que el Ente Regulador no tuvo capacidad para ejecutar de manera efectiva sus decisiones en relación con las obligaciones del Consorcio entre octubre de 2002 y noviembre de 2003¹²³.

Así, en un contexto de profunda crisis social y emergencia económica (en los principales aglomerados urbanos de la provincia la tasa de empleo rondaba los 30 puntos y el nivel de desocupación era cercano al 24%)¹²⁴, la renegociación iniciada tras la devaluación debía encontrar una solución lo más equilibrada posible que contemplara los intereses empresarios, de 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 y derechos 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”-. Asimismo, el Concesionario agregó a estas afectaciones otras, que van en la línea de las denunciadas en marzo del 2000, tales como la

¹²³ Consultar el Informe de Gestión 2004 de la Defensoría del Pueblo de Sta Fe.

¹²⁴ 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).

incidencia Regulatoria del ENRESS sobre los ingresos y la recaudación, y la degradación de la recaudación anterior a la emergencia.

En este nuevo escenario, argüía, su patrimonio neto se había transformado en negativo y su capital social había sido prácticamente expoliado (ver el Resumen). 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 aplicación de lo acordado en diciembre de 2000 (Acta III) donde se incluían aumentos tarifarios, reformas en los planes de expansión del servicio y ejecución de obras, e inalterabilidad del equilibrio de la ecuación económica financiera original¹²⁵.

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 debería ser integral y no sólo tarifaria¹²⁶). 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).

De todos modos, dos meses más tarde (29 de octubre de 2002), gran parte de estas recusaciones quedaron sin efecto cuando fue firmada el Acta Transitoria entre el MOSPyV y la empresa. Allí, los ejes principales fueron:

- la suspensión generalizada del cumplimiento de las metas y objetivos contractuales –o renegociados- con determinadas excepciones (pautas de micromedición, calidad del agua, etc);
- el compromiso del Concedente a saldar la totalidad de su deuda con la Concesionaria (que se comprometerá a respetar el cronograma de inversiones previsto en el Acueducto Esperanza- Rafaela);

¹²⁵ 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).

¹²⁶ 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 MOSPyV a APSFSA el 23/8/02.

- la compensación de común acuerdo de las deudas que poseía la Concesionaria producto de las obligaciones de capital, intereses y comisiones indicados asumidas en el contrato de Concesión¹²⁷;
- la facturación por parte de la provincia de los “casos sociales”, cuyos servicios no podrían ser cortados o reducidos ni demandados judicialmente por 120 días¹²⁸;
- la suspensión de los procedimientos sancionatorios pendientes ante el ENRESS y el Concedente, así como de los trámites administrativos recursivos correspondientes al procedimiento de revisión tarifaria producto de la devaluación;
- Por último, se aclaró que las medidas acordadas serían de carácter transitorio y excepcional y tendrían vigencia hasta la sanción de nuevas medidas en el marco del proceso de revisión del Marco Regulatorio y contractual iniciado con el Decreto 221/02.

De todas maneras, a poco más de un mes de haber firmado el acta transitoria y a pesar de las cláusulas allí establecidas, en el Plan de Emergencia presentado por el Concesionario hacia fines de 2002 el Consorcio realizó duros reclamos en torno a: aumentos tarifarios inmediatos, la necesidad de recursos por más de \$30 millones y alteraciones en la política de casos sociales, tasas retributivas, intereses resarcitorios, etc. La propuesta -remitida al ENRESS para su evaluación y dictamen- fue rechazada con argumentos muy similares a los esgrimidos previamente¹²⁹.

En términos más generales, con el pasar de los meses, desde el Ministerio, además de criticarse la presentación incompleta de la documentación solicitada, varios otros reclamos fueron rebatidos. Por un lado, se negó que la relación entre ingresos y costos haya sido alterada luego de la devaluación de forma tal de no cubrir los costos operativos (por el contrario, se sostenía que sus ingresos eran suficientes para “afrontar los egresos operativos, al plan de inversiones presentado por APSF más la primera etapa

¹²⁷ Se trata de un subpréstamo celebrado entre la DIPOS y el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPYS).

¹²⁸ Esto significa una ampliación de 30 días respecto del Acta del 25/08/00 (otra modificación respecto de esta normativa es que la emisión de la factura pasó de ser bimestral a trimestral). En aquellas ciudades fuera de las “zonas sociales”, la empresa aplicaría una reducción del servicio a partir de los 90 días desde el vencimiento de la factura y ante la falta de pago.

¹²⁹ Ver respuesta al Plan de Emergencia Económica del Año 2003 elevada al Sr. Ministro por la Comisión de Renegociación el 23 de junio de 2003. En esta ocasión, tras un *racconto* de las renegociaciones contractuales efectuadas hasta ese momento, el Ministerio argumentó: “La concesionaria (...) no ejecutó las ampliaciones de las redes tal cual lo pactado oportunamente. Solo cumplimentó las correspondientes al año 1PR. Por consiguiente, hoy puede considerarse que la empresa sigue cobrando un adicional tarifario que no le corresponde en su totalidad... Asimismo, en el punto que trata sobre el detalle de ingresos bajo el supuesto de incremento de tarifas, la Comisión aclara que “se insiste también en la determinación de los ‘barrios sociales’ concepto que no fue aceptado en otras ocasiones por el Concedente, dada su imprecisión y el consecuente riesgo de otorgar franquicias a usuarios que podrían pagar el servicio, insertados dentro de zonas que no lo pueden afrontar” Ver también la Respuesta al Plan de Emergencia Económica del Año 2003 elevada al Sr. Ministro por la Comisión de Renegociación el 23 de junio de 2003.

de lo sugerido por las áreas técnicas del ENRESS y parte de los gastos financieros”). Por otra parte, también fue rechazado el pedido de la Concesionaria a un incremento de la revisión automática de costos (ya que éstos sólo podrían implementarse mediante mecanismos indexatorios o fórmulas polinómicas, que violarían lo dispuesto en la Ley de Emergencia Económica) y se negó la supuesta garantía de dolarización de los flujos financieros de los mecanismos regulatorios, por lo que también se impugnó la responsabilidad del Gobierno Provincial en el endeudamiento de la Concesionaria así como de la moneda elegida para el mismo¹³⁰.

Entonces, si se tiene en cuenta que el saldo de caja -antes de la cancelación de intereses- según los cálculos del ENRESS resultó superavitario en \$ 18,66 millones para el año 2003 (monto suficiente para realizar una primera etapa de inversiones adicionales) parecería acertada la visión de la Comisión que no encontró justificativo en que sea la sociedad santafesina en su conjunto la que, vía incrementos tarifarios, debiera hacerse cargo de decisiones empresariales inconsultas, tales como los altos niveles de endeudamiento registrados –mayormente en dólares y en el exterior-¹³¹.

En este sentido, la opción más conveniente parecería haber sido la realización de una revisión integral del contrato en la que se incluyera la mayor cantidad de variables. Pero este trabajo conjunto, a juicio del MOSPyV se vio dificultado ante la presentación judicial realizada por la empresa ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas e Inversiones), de forma paralela a la renegociación.

La presentación formal realizada ante este tribunal por el Concesionario y sus accionistas fue realizada en abril de 2003 contra la Argentina (y no contra el gobierno provincial) tras el período de seis meses en el que fracasaron las “consultas amistosas” entre ambas partes. De este modo, la solicitud de arbitraje tuvo lugar aludiendo a la Ley Nacional (Nº 24.100) por la que se aprobó en 1991 el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones entre Argentina y Francia (entre otros países).

En la demanda, se reclaman 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

¹³⁰ Ver respuesta al Plan de Emergencia Económica del Año 2003 elevada al Sr. Ministro por la Comisión de Renegociación el 23 de junio de 2003. Es válido mencionar que el rechazo al incremento tarifario se dio en un contexto en el que recientemente se había convocado (septiembre-octubre de 2002) a un Plebiscito en las 15 ciudades concesionadas donde más de 250.000 personas se pronunciaron a favor de la rescisión del contrato. A pesar de que la convocatoria era no vinculante en términos legales, tuvo la suficiente repercusión como para evidenciar la condena social a la Concesión. Véase Muñoz (2004.b).

¹³¹ Ver la Respuesta al Plan de Emergencia Económica del Año 2003 elevada al Sr. Ministro por la Comisión de Renegociación el 23 de junio de 2003. Vale aclarar que el monto superavitario mencionado (de \$18,6 millones) representa el saldo de caja antes de la cancelación e intereses estimado para el año 2003 y se obtuvo a partir del saldo operativo de caja del período (\$ 40,17 millones), al que se le restó las inversiones –con IVA- (\$ 21,51 millones). En cualquier caso, el monto en cuestión (\$18,6 millones) no se condice con los datos presentados en los balances contables de la empresa, que arrojan un *superávit* operativo de \$ 1,66 millones para el año 2003 (sin considerar obligaciones financieras) (ver balance contable de la empresa, año 2004).

particular, a restaurar el valor de los activos medidos en dólares”. Uno de los principales argumentos vertidos en la demanda culpa a los gobiernos provinciales de haber efectuado medidas de nacionalización y expropiación, prohibidas por el derecho internacional –incluidos en los tratados bilaterales de inversión firmados-¹³².

Puntualmente, en el Memorial de los Demandantes de septiembre de 2004¹³³ se solicita un laudo internacional a favor del Consorcio APSF por una cifra superior a 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)¹³⁴. Los totales mencionados incluyen en cada caso, lo reclamado por Suez en concepto de “pérdidas por Honorarios de Operación no percibidos”. A continuación, se detallan estos montos:

¹³² Este tipo de reclamos, apuntaban a las recurrentes negativas a los aumentos tarifarios, la entrega de obras de saneamiento incompletas que debían estar listas al inicio de la concesión, la fijación de una provisión mínima de 100 litros por día a quienes no abonaran, la suspensión del cobro de los cargos de infraestructura a fin de iniciar la primera renegociación de los contratos y el incumplimiento en el proceso de renegociación de reparar los problemas causados por la Ley de Emergencia (fundamentalmente la devaluación y su impacto en el endeudamiento de la empresa en dólares en el exterior). Al respecto, es válido señalar que, a excepción de las obras pautadas para el IPR según lo fijado en la primera renegociación contractual, el ENRESS no había aprobado el desempeño de la empresa según los planes comprometidos –requisito indispensable para otorgarle el aumento anual del 4% sobre el valor del Pq-. Por otro lado, cabe recordar que la decisión de reducir los recargos e intereses a los morosos y garantizar un nivel mínimo de provisión de agua incluso a quienes no pudieran abonar el servicio, fueron medidas tomadas en un contexto de importantes conflictos socio-económicos y políticos, en un país en el que la mitad de la población estaba bajo la línea de pobreza con evidentes limitaciones para abonar las tarifas de los servicios más esenciales como puede ser el del agua. Finalmente, en cuanto a la responsabilidad que la empresa le imputa al Concedente sobre la modificación de la paridad cambiaria, desde el MOSPyV se rechazó dicha acusación, argumentando que ésta no es una decisión de su competencia y que incluso “el Estado Provincial debe considerarse particularmente damnificado por tal hecho” (nota del MOSPyV al Director general de APSFSA el 23/8/02).

¹³³ Se trata del Memorial de los Demandantes (APSFSA, Suez, Agbar e Interagua), con fecha 20/09/04. A comienzos de 2006 APSF solicitó su retiro como demandante del juicio sin perjuicio de las reclamaciones de los accionistas.

¹³⁴ Estos reclamos son alternativos a los propios de APSF ya que "si APSF percibe la totalidad de la compensación, dicha compensación reconstituiría el valor del capital y la deuda de APSF detenida por Suez, Agbar e Interagua, así como el valor de la deuda detenida por terceros. En dichas circunstancias, Suez, Agbar e Interagua habría recuperado el valor correspondiente a las pérdidas sufridas a través e APSF" (Fuente: Memorial de los Demandantes del 20/09/04).

Cuadro N° 22
A.P.S.F.S.A. Montos reclamados ante el CIADI, septiembre 2004
(millones de dólares)

Concepto	U\$S (millones)
APSF - Disminución del valor de la Concesión*	243,87
APSF – Caída de demanda y montos incobrables*	21,1
TOTAL (a)	264,97
<i>Alternativamente:</i>	
Disminución en el valor de sus participaciones en APSF y pérdidas asociadas	Suez Agbar Interagua
	54,61 8,83 12,11
Caída en la demanda y montos incobrables	16,3
TOTAL (b)	91,85
Suez- pérdidas por Honorarios de Operación no percibidos* (c)	44,3
TOTAL1 (a + c)	309,27
TOTAL 2 (b+c)	136,15

*Montos que deberían actualizarse hasta el día de pago según el costo de capital promedio ponderado del 11.29% compuesto anualmente.

Nota aclaratoria: En la demanda se agrega, además, que se ordene a Argentina pagar los costos del presente proceso, incluidos los honorarios y gastos del Tribunal, así como los costos derivados de la representación legal de los Demandantes, todo ello sujeto a los intereses correspondientes. Finalmente, se reclaman compensaciones "por cualquier otra pérdida que pudiera materializarse y/o identificarse en el marco del presente proceso".

Fuente: elaboración propia sobre la base del Memorial de los Demandantes del 20/09/04.

Desde la Comisión, se 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”¹³⁵. 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 jurisdicción.

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

En otro orden, como un motivo más de la tensión existente entre las autoridades y el Concesionario en el marco de esta tercera renegociación, quedaba aún pendiente el pago de una importante deuda que la firma mantenía con el Ente regulador en concepto de multas (de alrededor de \$3,5 millones entre 1996 y 2002). Así, tras haber apelado todas las resoluciones de aplicación de multa (y casi un tercio de las mismas con apelaciones ante el Poder Ejecutivo) en los hechos, el Consorcio sólo abonó el pago de apenas el 4% del monto total de la penalización aplicada, según el siguiente detalle:

¹³⁵ Respuesta al Plan de Emergencia Económica del Año 2003 elevada al Sr. Ministro por la Comisión de Renegociación el 23 de junio de 2003.

Cuadro N° 23
Multas aplicadas al Concesionario*
(pesos y porcentajes)

Año	Monto Multa			% Multas abonadas/ Total	Multas abonadas/ Total (%)
	Abonado	No Abonado	Total		
1996	5.000	-	5.000	100	1 / 1
1997	25.000	15.000	40.000	63	5 / 8
1998	70.000	2.795.000	2.865.000	2	5 / 19
1999	50.000	110.000	160.000	31	1 / 13
2000	-	78.000	78.000	-	0 / 16
2001		85.000	85.000	-	0 / 14
2002*		345.500	345.500	-	0/22
Total*	150.000	3.428.500	3.578.500	4	12 / 93

* al 19/11/02.

Nota: Todas las resoluciones de aplicación de multas (93) fueron recurridas por el Concesionario. Las multas aplicadas a APSFSA con recursos revocatorios rechazados y apelación al P.E.P. fueron 22.

Fuente: Informe elevado al MOSPyV en respuesta al Plan de Emergencia presentado por APSFSA (partes 1 y 2 del Anexo 3).

De todas formas, a pesar del importante nivel de incumplimiento registrado por la empresa en este punto y de la serie de documentos críticos anteriormente mencionados; poco tiempo después la Comisión determinó la suba del precio del cargo de micromedición en casas de familia (de \$100 a \$204) y en los predios industriales¹³⁶.

Hasta entonces (es decir, a lo largo de un año y medio de iniciado este último proceso de renegociación) no quedaba del todo 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 (ya sea con negativas o realizando algunas concesiones) a los reclamos elevados por el Concesionario.

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 (Resolución MOSPyV N° 313). 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 provincia¹³⁷.

¹³⁶ Se trata de los medidores de 15 de milímetros de diámetro. Según se detalla en las resoluciones N° 001/02 y N° 003/03 y en el decreto N°2362/04 los valores del cargo de micromedición variarían entre \$204 y \$ 4248 (diámetro de 150 mm). Para mayor detalle, ver Anexo 3.

¹³⁷ Desde las posturas más críticas se consideraba que esta resolución concedía a la empresa pautas diferenciales para los parámetros de calidad y asignaba a la misma obras para enmendar el incumplimiento de ciertos compromisos (desagües pluviocloacales de Rosario). También se criticaba la alteración del destino del aumento del 13,85 % (fijado en el Acta Acuerdo de 1999) lo que representaría una verdadera sustracción de fondos aportados por los usuarios para las obras de expansión hacia el

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 empresa¹³⁸.

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. Estas versiones fueron desestimadas poco tiempo después por directivos internacionales de la compañía¹³⁹. El gobierno de Santa Fe, por su lado, endureció su postura e 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)¹⁴⁰.

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 santafesinos¹⁴¹.

Así, a lo largo de 2004, el gobierno local tomó distancia de su par nacional (que en el mes de mayo había concretado un acuerdo transitorio con la empresa Aguas Argentinas en Buenos Aires 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 (Nº 2.362) dejó sin efecto gran parte de la normativa sancionada en la segunda readecuación contractual y estableció una nueva

Concedente y el Concesionario” (Muñoz, A., op.cit.). Algún tiempo después, el Ministro de Obras y Servicios Públicos, Alberto Hammerly, puso en duda lo establecido en la Resolución Nº 313, firmada por su antecesor (Edgardo Berli) al afirmar que “fue cuestionada por la empresa y nosotros y en el Ministerio evaluamos la posibilidad de dejarla sin efecto: es unilateral y no fue consensuada y si nos queremos poner de acuerdo debemos tener en consideración la posibilidad de anular el acta” (Edición vespertina del diario El Litoral, 22/05/04).

¹³⁸ 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).

¹³⁹ Al parecer, la empresa se debatía entre dos opciones “vender sus acciones” o “reducir su presencia en las tres empresas (de Bs. As., Santa Fe y Córdoba) cediendo parte del capital en bloque a un mismo comprador”. Ver la edición de Rosarionet del 7/9/04. La intención de venta de acciones de la empresa figura en la edición del 17/08/2004 del mismo diario.

¹⁴⁰ Al respecto, consultar la edición de Rosarionet del 17/8/04.

¹⁴¹ Consultar la edición de Rosarionet del 28/9/04 en la que el gobernador, dejando de lado cualquier formalismo o tinte diplomático dijo, además, estar “bastante calentito” con el tema.

renegociación del contrato desde el 1° de enero del año siguiente según lo dispuesto en la Ley de Emergencia Económica (N° 25.561) y enmarcado en lo establecido en el contrato de concesión y el acuerdo de renegociación del 28/4/99 (autorizado por la Ley N° 11.665)¹⁴². Las exigencias mínimas en cuanto al plan de mejoras y desarrollo del servicio estarían a cargo del MOSPyV.

La propuesta formulada por el Concesionario en respuesta a tal solicitud sugería preservar el marco contractual vigente, obteniendo una remuneración justa de los capitales empleados y el equilibrio permanente de la ecuación económico financiera del contrato. A tal fin se proponía:

- un incremento de recursos de la concesión del orden del 60% a partir del 1° de enero de 2005 y otro adicional del 19,5% a partir de 2008;
- definición de un programa de inversiones con expansiones a cargo del Concedente y/o de terceros;
- liberación del Concesionario de las obligaciones emergentes de los Préstamos Públicos Internacionales¹⁴³;
- posibilidad de refinanciamiento en pesos a largo plazo de la deuda de la concesión por el Concedente o con su intervención;
- posibilidad de reducción de los capitales empleados en un monto aproximado al 40% del activo regulatorio

De todos modos, las iniciativas que para el Concesionario representaban las “bases para un acuerdo definitivo que restablezca el equilibrio contractual” fueron rechazadas por el MOSPyV dos meses más tarde (Nota N° 005/05).

Finalmente, algunos días después el MOSPyV, dictó dos nuevas resoluciones que endurecieron aún más las relaciones: la primera de ellas (N° 50/05) 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 (N° 55/05) dispuso que todos los montos recaudados por la empresa en concepto del aumento del 13,85% del m³ (cargo 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.

¹⁴² Así, se dejaban sin efecto “los decretos N° 1.691/00, N° 221/02, sus respectivos decretos ampliatorios, las Actas del 25/8/00 y del 29/10/02 y la Resolución MOSPyV N° 313/03, extinguiéndose por ende, toda consecuencia legal que los acuerdos transitorios y todo otro tipo de norma emanada durante el transcurso de la renegociación pudiera haber tenido” (Decreto N°2362).

¹⁴³ A pesar de la ambigüedad del reclamo, es de suponer que en este punto se solicita al Estado que responda por los préstamos obtenidos por la DIPOS y que fueron trasladados a la Concesionaria en el Contrato de Concesión.

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”¹⁴⁴), y anunciara la futura creación del Ente del Agua (ENA) con poder de 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 comunas¹⁴⁵.

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 empresa¹⁴⁶.

De todas maneras, 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.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ 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 llevaran adelante. Al respecto, consultar las ediciones del 12/1/05 y del 23/12/04 del diario *Ámbito Financiero*.

¹⁴⁶ Se calculaba que el monto de la inversión sería de \$150 millones a desembolsarse en 4 años en las tres ciudades. Consultar las ediciones de Rosarionet del 11/1/05 y de *Ámbito Financiero* del 12/01/05.

8. El desempeño económico de la empresa, en el escenario post-devaluación, 2002-2004

Uno de los principales argumentos sostenido por la empresa en el proceso de renegociación iniciado en 2002, fue la negativa oficial a otorgar aumentos tarifarios reclamados por el Consorcio, bajo la pretensión de que el contrato fuera revisado de modo integral, y no abordando pura y exclusivamente las revisiones tarifarias.

A continuación, se presentan algunos indicadores económicos de la empresa luego de la devaluación, en un escenario en el que las tarifas se mantuvieron constantes, pero se vieron notoriamente reducidos los niveles de ingresos de la firma así como los montos destinados a inversión. En tal sentido, se aspira a arrojar luz sobre los argumentos vertidos por ambas partes (Concesionaria y Poder Ejecutivo Provincial) en el proceso renegociador iniciado tras la decisión de abandonar el régimen de Convertibilidad.

Como aclaración metodológica cabe mencionar que se ha incluido el año 2001 (en valores constantes del año 2002 del balance de APSF 2002-2001) a fin de enriquecer el análisis y, en clave comparativa, vislumbrar con mayor claridad las consecuencias ocasionadas por la alteración del tipo de cambio en los principales indicadores económicos de la firma.

Cuadro Nº 24

A.P.S.F.S.A. Activo, Pasivo, Niveles de utilidad y rentabilidad, 2001- 2004 (miles de pesos y porcentajes)

Año	Activo	Pasivo	Patrimonio Neto	Ventas	Utilidades***	Util./ Ventas
2001	523.892	359.644	-164.248	206.014	10.059	4,9
2002	428.538	604.954	-76.416	124.985	-241.286	-193,1
2003	412.239	503.563	-91.324	99.048	32.728	33,0
2004	395.688	527.413	-131.725	100.102	-40.401	-40,4

*** Utilidad neta del ejercicio (luego del pago del impuesto a las ganancias). En el balance del 2004 se agrega "y a la ganancia mínima presunta".

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

En primer lugar, al estudiar los resultados más generales de la firma, se observa que el proceso iniciado con la sanción de la Ley Nº 25.561 ha tenido una repercusión de suma trascendencia sobre las principales variables de su desempeño económico.

En tal sentido, se observa la disminución constante en la valuación de los activos (que se reducen en casi la cuarta parte entre el 2001 y el 2004 y alrededor del 8% en el 2004 en relación al 2002) y cierta fluctuación en los pasivos (se incrementaron casi en un 50% entre 2001 y 2004 pero disminuyeron más del 10% en 2004 respecto de 2002).

Por otro lado, se observa que los márgenes de ganancia sobre facturación resultaron ser muy disímiles, registrándose la mayor pérdida en el año 2002 (de casi el 200%) y el "pico máximo" el año siguiente (33% en 2003).

En otro orden, las utilidades de la empresa se transformaron en negativas, a excepción del año 2003 (y 2001), lo cual sólo había ocurrido al inicio de la gestión, en 1996. Algo similar sucedió con el patrimonio neto, que por primera vez en la historia de la empresa, se transformó en negativo (debido a la revalorización de los activos y al alto nivel de endeudamiento).

Al respecto, cabe señalar que producto de esta situación, la empresa debería haber sido alcanzada por la causal de disolución por pérdida del capital establecida en la Ley de Sociedades¹⁴⁷. Sin embargo, tales aplicaciones fueron dejadas sin efecto mediante sucesivos decretos presidenciales que establecieron que la alteración registrada en relación con el Patrimonio Neto de la empresa no se constituiría en causal de rescisión del contrato en el contexto posterior a la devaluación¹⁴⁸.

Cuadro N° 25
Estructura de ingresos, gastos e inversión bruta, 2002-2004
(miles de pesos)

Año	2001	2002	2003	2004
Ingresos por servicios, netos	206.014	124.985	99.048	100.102
Gastos de explotación	-81.041	-59.734	-55.371	-62.091
Gastos de Comercialización	-53.485	-19.307	-18.044	-16.948
Gastos de Administración	-34.962	-25.305	-19.196	-20.565
Otros resultados operativos/ Otros egresos netos	-6.158	-17.005	-4.779	-4.312
Total Gastos + otros egresos netos	-175.646	-121.351	-97.390	-103.916
Resultados financieros netos	-17.446	-213.393	31.288	-30.187
Operaciones intracorporativas*	-32.620	-7.430	-6.256	-5.217
Inversión Bruta	30.364	11.684	25.005	24.888
Superávit (déficit) (Ingreso- Gastos)	30.368	3.634	1.658	-3.814
Superávit (déficit) (Ingreso- Gastos) (incluye resultados financieros)	12.922	-209.759	32.946	-34.001

*Dentro de este rubro se incluyen las principales operaciones con accionistas y sociedades relacionadas ocurridas en cada ejercicio. Para el año 2005 se incorporaron como empresas relacionadas Aguas Argentinas S.A y Aguas Cordobesas S.A.

**Por otro lado, el monto destinado a los "Bienes de uso" superaron los \$ 500 millones tanto en 2003 como en 2004.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

Por otro lado, al observar los estados de resultado del período en cuestión se encuentra un gran deterioro en el nivel de ingresos de la empresa (muy notoriamente en 2002 y 2003 y con una leve recuperación hacia 2004) así como una acentuada disminución en las operaciones intracorporativas (se reducen en un tercio entre 2002 y 2004) y, aunque en menor medida, en el nivel de gastos (que agregadamente disminuyen un 14%).

¹⁴⁷ Se trata del Art. N° 94 -inciso 5- de la Ley de Sociedades N° 19.550, al que se agrega la "Reducción obligatoria del capital" (Art. N° 206 de la misma ley).

¹⁴⁸ Se trata de los decretos PEN N° 1269/2002, N° 1293/2003 y N° 540/2005.

En rigor, al contemplar todo el período, se advierte un retroceso en casi todas las variables estudiadas que, tras el *shock* del 2002, tienden a estabilizarse en sus nuevos niveles. No obstante, como particularidades se puede mencionar la considerable baja registrada en 2003 -en relación al año anterior- en el rubro “Otros egresos netos” (cae más del 70% y vuelve a bajar otro 10% en el 2004) y la importante recuperación de la inversión que asciende abruptamente en el 2003 y resulta ser el doble de la registrada en 2002 (manteniendo el mismo valor para el 2004).

A partir de lo anterior, se nota que, tras excluir las repercusiones de la deuda sobre las principales variables, la empresa ha obtenido resultados superavitarios en todos los años, a excepción del 2004, donde el déficit registrado fue cercano a los \$4 millones. Ahora bien, al incluir en dicho estudio los efectos financieros, los saldos resultantes difieren de modo considerable. En este sentido, por tratarse de un período bajo un esquema con tipo de cambio fluctuante, las diferencias en el mismo repercuten de modo directo sobre los intereses adeudados por la empresa. Así, se observa que los resultados financieros netos ascendieron a más de \$ 30 millones en 2003 (un 115% más que los registrados el año anterior) y presentaron una pérdida neta por un valor algo superior en 2004. En ambos casos, las variaciones indicadas son producto del efecto del tipo de cambio sobre el stock de deuda en moneda extranjera.

En relación a este punto, cabe mencionar que los resultados contables provenientes de los balances de la empresa en principio no coinciden con los obtenidos en el cuadro de flujo de fondos elaborado por el ENRESS. Dichas diferencias quedaron reflejadas en la nota elevada por la Comisión Renegociadora el 27/06/03 en donde se afirma que “el saldo de caja antes de la cancelación de intereses arroja un superávit de \$ 18,6 millones para afrontar los compromisos restantes de APSF”¹⁴⁹.

En este marco, debido a que el nivel de endeudamiento y las posibilidades de su reestructuración se han transformado en el *nudo gordiano* a ser resuelto por la empresa tras la devaluación y ya que, por el mismo motivo, ha ocupado un lugar central en las negociaciones entabladas con el Estado provincial desde enero de 2002, en el próximo apartado se realizará un seguimiento más profundo de la evolución de dicha variable así como de sus repercusiones más importantes.

¹⁴⁹ Asimismo, en el mismo documento se afirma que “el saldo operativo de caja del período permite llevar a cabo además de las inversiones previstas por el Concesionario, una primera etapa de inversiones adicionales” (carta de la Comisión Renegociadora 27/06/03) (Ver explicación de la nota al pie N° 131). Por otro lado, de los balances contables estudiados tampoco se deduce la validez del reclamo realizado por el Concesionario al Concedente a fin de cubrir “una brecha generada de casi \$125.690.000 entre los flujos de fondos reales y los necesarios y solamente para este año 2002”. Finalmente, tampoco se concluye de la evidencia presentada que “relacionado con la prestación del servicio, el eventual déficit de caja sería de \$4.111.000” según afirmaba la Comisión de Renegociación en la nota elevada a APSFSA, el 23/08/02.

8.1. El nivel de endeudamiento y su reestructuración

“La práctica generalizada de privilegiar el endeudamiento en detrimento de la asignación de recursos propios y, a la vez, a favor de su acceso fluido y los menores costos relativos, a la toma de créditos en el exterior llevó a la maximización de los márgenes de rentabilidad sobre el capital propio, sin consideración alguna respecto del riesgo cambiario implícito. Se trató, en otros términos, de emprendimientos donde buena parte de los beneficios empresarios derivaban, en última instancia, de los muy diferenciales márgenes entre el costo del capital y la rentabilidad de una inversión realizada, en definitiva, con aportes de terceros”.

Daniel Azpiazu, 2005.

Tal como se ha referido en la sección anterior, la finalización del régimen de convertibilidad y la consecuente devaluación de la moneda han afectado profundamente el desempeño económico de la empresa que presentaba un nivel de endeudamiento importante. Así, frente a un escenario en el que la mayoría de los créditos obtenidos por la firma había sido contraído con instituciones del exterior -en dólares estadounidenses- la devaluación del peso implicó que la compañía percibiera ingresos en pesos, al tiempo que seguía manteniendo su deuda en moneda extranjera.

Cuadro Nº 26

A.P.S.F.S.A. Evolución del endeudamiento, los ingresos y el patrimonio neto, 2001-2004 (totales y porcentajes)

Concepto / Año	2001	2002	2003	2004
Préstamos corrientes	73.174	175.224	220.603	281.587
Préstamos no corrientes	221.174	280.431	187.265	141.054
<i>Total</i>	294.348	455.655	407.868	422.641
Facturación (ingresos por servicios, netos)	206.014	124.985	99.048	100.102
Facturación * 1,5	309.021	187.478	148.572	150.153
Endeudamiento < 1,5 Facturación (%)	95,25	243,05	274,53	281,47
Endeudamiento/ Facturación < 1,5 (cumple relación Sí/ No)*	1,43 (Sí)	3,65 (No)	4,12 (No)	4,22 (No)
Relación endeudamiento/ Patrimonio neto	-1,79	-5,96	-4,47	-3,21

* Para este punto, ver también los cálculos realizados por el ENRESS en el Anexo 6.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

Así, en los años estudiados se observa un nivel de endeudamiento relativamente estable (esto se modificará a comienzos de 2005) con una alteración en su composición (producto de una refinanciación de pasivos) observándose un crecimiento de los préstamos corrientes en detrimento de los no corrientes, (los primeros se incrementan más del 60% entre el 2002 y el 2004; mientras que los segundos disminuyen un 50% en el mismo período).

Sin duda, como uno de los hechos más sobresalientes del período, se puede mencionar que entre los años 2002 y 2004 el total de la facturación anual representaba apenas la *cuarta parte* del monto total adeudado por la empresa. Consecuentemente, se vio alterada la relación que establecía que el nivel de endeudamiento debía ser menor al nivel de facturación * 1,5 (respetada entre 1996-2001), así como también se transformó en negativa la relación de la deuda con el patrimonio neto.

Por otro lado, en lo que respecta al segundo requisito (cumplir con la condición de garantizar un flujo de ingresos solvente, impidiendo que el monto del pago de la deuda superara los ingresos netos del Concesionario), estimado según el ENRESS (informe 2004) a partir de la siguiente ecuación¹⁵⁰:

$$\frac{\text{Cash Flow (Saldo de entradas – costos operativos e impuestos)}}{\text{Servicio de deuda}} > 1$$

De acuerdo al ENRESS, esta relación fue de 1,22 para el 2001; de 1,59 para el 2002, y de 2,31 para el 2003 (III Trimestre) lo cual, teniendo en cuenta el nivel de endeudamiento de la empresa a partir de la devaluación (2002), carecería de lógica alguna, ya que estaría indicando que con su *cash flow* la empresa puede pagar el servicio de deuda (intereses + amortización de capital) y aún le quedaría un resto de \$0,59 por cada \$ 1 que adeude (o, peor aún, de \$ 1,31 en caso de considerar el III trimestre de 2003).

En principio, la principal omisión observada estaría relacionada con que, por ejemplo para el 2002, sólo fueron consideradas las cancelaciones de deuda realizadas durante ese año pero no se tuvieron en cuenta vencimientos que quedaron impagos.

Dichos saldos impagos (por algo más de \$ 55 millones) se vieron reflejados en el Pasivo Corriente de la Empresa (deudas vencidas y a vencer durante el ejercicio económico) y, de ser incorporados al denominador de la ecuación, arrojarían un coeficiente de 0,49 para año en cuestión (y de 0,34 en lugar de 2,31 para el 2003 –III trimestre-). Esto significaría que con su *cash flow*, luego de cubrir solamente los costos operativos, la empresa no llegaría a cubrir el 50% de sus compromisos por préstamos financieros, ni tampoco tendría resto para financiar su capital de trabajo, cancelaciones a corto plazo y/ o destinar fondos a las inversiones programadas.

De hecho, la alteración en la relación deuda/ingresos como consecuencia de la modificación de la paridad \$1=U\$S 1 fijada en la Ley de Convertibilidad fue uno de los principales argumentos expresados por la empresa tanto a nivel local (para que la

¹⁵⁰ Según se definió en el apartado N° 7.2, esta ecuación estimaría la relación fijada en el Pliego licitatorio en donde se exigía que:

$$\frac{\text{Resultado neto + Depreciación de activos + Saldo financiero}}{\text{Total del servicio de la deuda}} \geq 1$$

Comisión Renegociadora dispusiera de aumentos tarifarios -u otras alternativas- que apuntaran a resarcir el “daño financiero” ocasionado al Consorcio), como internacional (a fin de que el daño ocasionado por el Estado Nación a los accionistas de la empresa fuera contemplado en tribunales internacionales).

Así, en el ámbito internacional, la presentación ante el CIADI se estructuró en torno a las pérdidas ocasionadas por la “alteración de las reglas de juego”, determinadas unilateralmente y que no fueron resarcidas por el Estado Nacional ni Provincial.

A nivel local, la disputa sobre qué sector/es deberían responder o “hacerse cargo” por los desequilibrios contables y, fundamentalmente, por el *déficit financiero* también generó constantes demandas por parte del Concesionario, que sostenía que no había tenido más alternativa que la de endeudarse. Al respecto, expresó “cuando el Estado se convierte en un importante demandante de fondos del sector financiero local, la única alternativa para empresas como APSFSA es tomar créditos en el exterior, dado que la gran demanda del Estado presiona sobre el mercado absorbiendo toda la capacidad prestable del sistema financiero” (ver Resumen). En ese marco, solicitó a la Comisión de Renegociación la inalterabilidad del equilibrio de la ecuación económico- financiera original en virtud de lo cual se exigió la aplicación de aumentos tarifarios, modificaciones a los planes de obras, compensaciones de “común acuerdo” sobre algunas deudas, etc.

Sin embargo, 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 por qué ser recompensada con transferencias desde estos sectores (vía subsidios o aumentos de tarifas)¹⁵¹. En este sentido, la postura tomada por la Comisión de Renegociación a nivel provincial parecería condecirse con los argumentos esgrimidos por su par nacional.

Efectivamente, en el Informe elevado por el Dr Biagosch a solicitud del entonces Ministro Roberto Lavagna se afirma que: “el valor de la moneda es fijado por el **Estado Soberano** (art. 75 inc. 11 C.N.), no por el **Estado contratante**. No se trata entonces de resarcir al contratista sino de aplicar el principio de defensa del **bien común y esfuerzo equitativamente compartido**” (enfaticado en el original)¹⁵². En esta línea, el informe remarca que “algunas empresas ante la falta de capital propio; del aporte de capital de los accionistas y frente a la necesidad de cumplir planes de inversión o requerimientos

¹⁵¹ Paradójicamente, el carácter *privado* de la decisión empresarial de adquirir montos de créditos tan significativos, constituía el argumento central esgrimido por algunos especialistas a la hora de defender la forma en que estaba desarrollándose la concesión de AASA. Al respecto, desde FIEL se afirmaba que “el financiamiento por medio del endeudamiento –en vez de utilizar capital propio- *no deja de resultar de una decisión de la empresa* (que tiene incluso un costado impositivo que la incentiva) y en consecuencia no debería llevar a conclusiones sobre la inviabilidad de la concesión” (FIEL, 1999) (cursiva propia). A pesar de que la referencia se realizó respecto de AASA, los argumentos esgrimidos serían igualmente válidos para el caso de APSFSA.

¹⁵² Ver Biagosch, A.: “Informe presentado al Ministro de Economía de la Nación”, Expediente N° 020-005010, mayo 2002.

de capital de trabajo, recurrieron al endeudamiento externo. Fueron decisiones empresarias tomadas en el marco de la legislación entonces vigente y motivadas por las diferencias de tasas de interés o –en algunos casos– porque su propia casa matriz o sus vinculadas actuaban como entidades prestadoras o les eran ventajosos otros mercados de capitales. Quienes así se endeudaron tuvieron la opción de recurrir al mercado de capitales y al sistema financiero argentino. De haber obrado así, aun en el caso de deudas nominadas en moneda extranjera, tendrían en la actualidad una situación financiera totalmente bajo control. Así como los *Concesionarios no trasladan a los usuarios los efectos de sus decisiones empresarias correctas, no pueden solicitar ahora el traslado de los efectos de sus decisiones empresarias equivocadas*” (énfasis propio).

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 (que en algunos casos superaron los permitidos), así como la falta de claridad y delimitación sobre si los Estados deben o no deben responder por las deudas (y en caso de hacerlo, bajo qué modalidad y en qué proporciones). Al respecto, acertadamente se advierte sobre la implicancia para el país este tipo de pasivos (es decir, las garantías cambiarias 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).

La reestructuración de la deuda

Tal como se ha mencionado en la sección 7.2 el nivel de endeudamiento registrado por la empresa particularmente en 2000 y 2001 alcanzó niveles más que significativos, siendo 1,4 veces superior al nivel de facturación y casi el doble que el patrimonio neto (estableciendo una relación de 1,8¹⁵³).

A continuación se puede apreciar la importancia de dichos montos en diciembre de 2001, cuando aún regía el esquema convertible.

¹⁵³ Un estudio realizado por Aderasa (2005) ubicaba a APSFSA en el primer lugar (sobre un total de 27 casos analizados) en relación al porcentaje de endeudamiento/patrimonio neto, lo cual era visto con preocupación ya que casos como estos presentan un grave problema de sustentabilidad.

Cuadro Nº 27
A.P.S.F.S.A. Endeudamiento al 31 de diciembre de 2001
(miles de dólares y porcentajes)

Acreedor	Miles dólares	%
Banco Interamericano de Desarrollo	50.078	37,1
Corporación Financiera Internacional	40.896	30,3
COPAFY/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*	18.339	13,6
HSBC	10.553	7,8
ONDEO	9.602	7,1
Bank Boston**	5.174	3,8
J.P.Morgan	153	0,1
Citibank	109	0,1
TOTAL	134.894	100,0

*Se trata del monto total de los préstamos tomados por la DIPOS previamente a la privatización del servicio que incluye los préstamos de COPAFY/BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y SVOA (Banco Interamericano de Desarrollo) y sus respectivos intereses (APSFSA debe cancelar estos préstamos por contrato).

** El préstamo otorgado por el Bank Boston por un monto de U\$S 5 millones (el resto son intereses) fue "pesificado" en el año 2002.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

De este modo, se observa que de esos U\$S 135 millones de deuda en 2001 (que pasaron a ser \$ 294 millones a precios constantes de 2002), el BID y la CIF aportaron, conjuntamente, más del 65% (es decir, alrededor de U\$S 90 millones). Tanto la magnitud como el peso relativo de estos préstamos en el escenario post-devaluación quedan reflejados en el siguiente cuadro.

Cuadro Nº 28
A.P.S.F.S.A. Pago de intereses y capital, año 2003
(millones de pesos)

Acreedor	Intereses a pagar en pesos	% de pagos sobre el total
<i>Pagos de Intereses (1)</i>		
<i>Largo Plazo</i>		
BID (tramos A y B)	6,28	17,02
CIF(tramos A y B)	6,82	18,49
ONDEO	1,56	4,23
BIRF -COFAPYS (1er y 2do semestre)	4,79	12,98
Organismos Públicos - préstamo transferido BID-SVOA	3,68	9,98
<i>Corto Plazo</i>		
City-JPM-HSBC*	0,13	0,35
Boston	1,63	4,42
<i>Pagos Año 2002 no efectuados - Previsto para 2003</i>	12,00	32,53
Total (1)	36,89	78,34
<i>Pagos de Capital (2)</i>		
Pagos Préstamos transferidos SVOA BID	1,2	11,76
Pagos Préstamos transferidos BIRF	9	88,24
Total (2)	10,2	21,66
Total pago intereses + capital (1+2)	47,09	100,00

* Tomados en U\$S

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Nota MOSPyV Nº 111 a APSFSA (Anexo Nro 2), Respuesta al Plan de Emergencia Económico, 23 de Junio de 2003.

Naturalmente, al desagregar la composición del pago de intereses para el año 2003, se visualiza que más de la tercera parte (es decir, algo más de \$ 13 millones sobre un total de casi \$ 37 millones) es destinada al BID y a la CFI.

Vale aclarar que en principio, dichos organismos habían condicionado la efectivización del financiamiento a dos factores claves: por un lado demandaron que los fondos otorgados fueran destinados a la “financiación de infraestructura y expansión de obras terminadas, o por terminar en el corto plazo”¹⁵⁴. En segundo lugar, las entidades exigieron el respaldo de los principales accionistas de la empresa es decir, Suez, Agbar e Interagua quienes se transformaron en los Garantes Financieros “a efectos de cubrir posibles incumplimientos en el pago por parte de APSF”¹⁵⁵.

En julio de 2004 los Garantes Financieros tenían a su cargo las siguientes responsabilidades, o montos (máximos) a ser cancelados: 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.

Gran parte de esta deuda (y de la contraída con otras entidades) logró ser reestructurada a lo largo de 2004 y a comienzos de 2005, luego de que los organismos multilaterales hayan realizado a los principales accionistas (“*sponsors*”) los reclamos respectivos ante los vencimientos acordados¹⁵⁶.

Tal como se ha visto, el escenario en el que se planteó dicha “reprogramación” y cancelación parcial de algunos de los montos se dio en un contexto en el que, por un lado, a) los principales accionistas de la firma habían adquirido el compromiso de responder por el grueso de la deuda en caso de que APSF así no lo hiciera; y, por el otro, b) el Estado Provincial había rechazado rotundamente las propuestas solicitadas por la Concesionaria (ya sea de modo directo –mediante subsidios- o indirecto –a través de aumentos tarifarios), postura similar a la en lo que contó con el apoyo del Estado Nacional.

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 (las cuotas por amortización de capital -por U\$S 15 millones- no fueron abonadas, así como tampoco la deuda asumida con Ondeo ni a los préstamos transferidos por la DIPOS).

¹⁵⁴ Demanda de APSFSA ante el CIADI (2004)

¹⁵⁵ Ver declaración del testigo Frederic Claux, Director de Inversiones para Latinoamérica de Suez Environment, citado en la demanda de APSFSA ante el CIADI (2004).

¹⁵⁶ En mayo de 2002 el BID notificó a los accionistas la determinación de un “deficiency” por alrededor de U\$S 6,3 millones y el 2 de diciembre de 2003 emitió una “Put Notice” (nota de rendición temprana) contra los *sponsors* por U\$S 50 millones. La CFI mantuvo un procedimiento similar: emitió un “deficiency” por U\$S 2,4 millones en agosto de 2003, y logró que un mes más tarde le fueran depositados U\$S 2,1 millones por parte de los accionistas internacionales y otros U\$S 300.000 del Banco Galicia y Buenos Aires en calidad de préstamos subordinados (ver balance de la empresa, año 2004).

Algunos meses después (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. De este modo, si bien la deuda quedó saldada, se consideró que la Sociedad contrajo una nueva deuda con sus accionistas que “deberá ser cancelada cuando los mismos los requieran” (balance contable 2005);
- b) el pago de la deuda no asumida por los accionistas en el punto anterior (por aproximadamente U\$S 18 millones) que en un principio debía ser pagada por la Sociedad en diez cuotas semestrales, a partir de febrero de 2006. Inicialmente, se dispuso que este último monto, quedaría supeditado a que el Consorcio percibiera pagos del gobierno nacional o provincial como resultado de disputas legales en las que estuvieran en cuestión aspectos vinculados con la terminación del contrato o eventos de expropiación (CIADI incluido). También se considerarían los montos percibidos como reembolso de las inversiones efectuadas¹⁵⁷.

Sin embargo, debido a que la Sociedad no ha podido cumplir con el cronograma previsto, los accionistas efectuaron, hasta el momento, el pago de la primera cuota (monto que se suma a la deuda de la Sociedad con los accionistas)¹⁵⁸.

Por otro lado, entre fines de 2004 y comienzos de 2005 se lograron acuerdos de cancelación de deuda bancaria con: a) Bank Boston N.A. por alrededor de \$6,8 millones a valor nominal; b) Citibank N.A. por U\$S 1,2 millones a valor nominal; c) JP Morgan Chase Bank por U\$S 1,3 millones a valor nominal. 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. Finalmente, en el mes de febrero, la Sociedad canceló 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 crédito¹⁵⁹.

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.

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ Finalmente, cabe mencionar la terminación de los acuerdos de “Respaldo de los Sponsors” (constituidos 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.

¹⁵⁹ Asimismo, como parte de la reestructuración, el HSBC Bank cedió a favor de Ondeo la deuda que APSFSA mantenía con dicha entidad por aproximadamente U\$S 5,5 millones. Esto implicó para la Compañía el perdón de aproximadamente U\$S 1,2 millones en conceptos de intereses devengados impagos (ver Balance Contable de la empresa, año 2005). Cabe recordar que el préstamo de carácter no corriente otorgado por HSBC-Londres había sido efectuado por un monto de U\$S 10, 5 millones en 2001.

Respecto de las otras deudas pendientes, cabe mencionar brevemente los procesos relacionados con los préstamos transferidos por DIPOS según: a) el Convenio con la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación (SVOA) (préstamo acordado con el BID) y b) el Acuerdo de subpréstamo con el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (Co.F.A.P.y S.) (préstamo acordado con el BIRF).

En el primer caso, tras la denuncia de incumplimiento de pago del ENRESS y bajo apercibimiento de ejecutar la garantía contractual si no se abonaban los más de U\$S 700.000 pendientes; el Concesionario realizó pagos en calidad del servicio de capital e intereses por montos que fueron virtualmente pesificados (ya que se reconoció el valor de \$1= U\$S 1 a pesar de haber sido pagado en los meses de febrero, abril y septiembre de 2002 -tras la devaluación establecida el 6 de enero-). Al 31 de diciembre de 2005 la deuda ascendía a \$ 4.191.000¹⁶⁰.

En relación al Co.F.A.P.y S. sucedió algo similar por cuanto en agosto de 2002 el ENRESS intimó al Consorcio al pago de más de U\$S 2,5 millones en concepto de capital, intereses, fondo de riesgo y comisión administrativa. En ese contexto, el Concesionario efectuó parte de los pagos de cancelación del servicio de capital e intereses en los meses de mayo y noviembre de 2002 nuevamente, a tipo de cambio de \$1= U\$S 1¹⁶¹.

Las mencionadas reestructuraciones se reflejan en el cuadro que se desarrolla a continuación

¹⁶⁰ Al momento del cierre del balance del año 2005, no habían sido cancelados los servicios de capital e intereses cuyos vencimientos operaron a partir de febrero de 2003. Al respecto, el liquidador y sus asesores consideraron que tras la rescisión del contrato las obligaciones contraídas en el mismo dejan de estar bajo la responsabilidad de la Sociedad (ver balance contable de la empresa, año 2005).

¹⁶¹ En este caso, en el balance contable de la empresa del año 2005 se aclara que según lo establecido en el acuerdo de subpréstamo el acreedor de las obligaciones del Concesionario en este caso es el Estado Provincial, por lo que en un principio el pasivo correspondiente fue valuado a un tipo de cambio \$1=U\$S 1. Sin embargo, un decreto de comienzos de 2003 (N° 53/2003) dispuso la “redolarización de las obligaciones de pago resultantes en el presente contrato de préstamo con efecto retroactivo al 3 de febrero de 2002”, por lo que “al 31 de diciembre de 2005 la Sociedad ha valuado la deuda de aproximadamente U\$S 21.715.000.” (ver balance contable de la empresa, año 2005). De todos modos, se afirma que el liquidador y sus asesores consideraron que “existen sólidos argumentos para determinar que la deuda ha sido concertada en moneda de curso legal en la Argentina, por lo que la aplicación de los criterios de valuación descriptos con anterioridad, no significa reconocimiento sobre el monto definitivo de la obligación” (ver balance contable de la empresa, año 2005).

Cuadro Nº 29
A.P.S.F.S.A. Evolución del endeudamiento, 2001-2005
(miles de pesos y porcentajes)

Acreedor	2001	2002	2003	2004	2005
Banco Interamericano de Desarrollo	109.052	170.315	147.033	150.332	30.649
Corporación Financiera Internacional	89.216	139.235	119.778	121.975	25.012
COPAFY/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*	40.239	56.589	55.366	62.158	69.989
HSBC	23.028	39.278	32.864	35.513	
Sociedades Relacionadas**	20.952	34.623	31.503	33.648	88.270
Bank Boston***	11.289	6.889	6.816	-	
J.P.Morgan	334	4.703	4.016	4.119	
Citibank	238	4.023	3.431	3.512	
Accionistas- Préstamos subordinados	-	-	7.061	11.384	221.048
Pasivos contingentes con organismos multilaterales (BID- CFI)					56.818
TOTAL DEUDA	294.348	455.655	407.868	422.641	491.786
BID+ CFI / TOTAL DEUDA (%)****	67%	68%	65%	64%	23%

*Se trata del monto total de los préstamos tomados por la DIPOS previamente a la privatización del servicio que incluye los préstamos de COPAFY/BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y SVOA (Banco Interamericano de Desarrollo) y sus respectivos intereses (APSFSA debe cancelar estos préstamos por contrato).

**Se trata, fundamentalmente, de ONDEO. En el 2005 cobra relevancia Suez Environment y, en menor medida, Aguas Argentinas S.A.

*** El préstamo otorgado por el Bank Boston por un monto de U\$S 5 millones (el resto son intereses) fue "pesificado" en el año 2002.

****El año 2005 incluye los pasivos contingentes con los organismos multilaterales. Ver a modo de aclaración las observaciones señaladas en los siguientes párrafos.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

En virtud de lo mencionado previamente, cabe aclarar que la importante disminución de la deuda que se refleja en el cuadro resultó ser "transferida" 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).

De esta manera, al observar el cuadro anterior se deduce que, en 2005 -tras la reestructuración- si se considera como parte de la deuda (además de montos que propiamente figuran para el BID y la CFI) también a las diferencias de montos encontradas entre 2005 y 2004 en los ítems "sociedades relacionadas" y "préstamos subordinados de los accionistas", se deduce que la relación no varía sustancialmente a la registrada en los años previos: dicho monto agregado representa el 65% sobre el total de la deuda.

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.

9. La rescisión del contrato y la reestatización del servicio

“Ojalá que se vaya. A mí no me van a presionar con que se va. Una empresa que presta un mal servicio y encima se hace la ofendida, pero que se vaya...pero primero tendrán que cubrir con sus garantías todos los daños y perjuicios que provocó a los usuarios y a la provincia”

Jorge Obeid, gobernador de Sta.Fe, 2004 ¹⁶².

“El servicio fue malo, no hicieron inversiones, se endeudaron y yo quisiera saber dónde fue el dinero”

Jorge Obeid, gobernador de Sta.Fe, 2006¹⁶³

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 del contrato.

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. En un comunicado que fue enviado simultáneamente a la prensa acusaban que la rescisión contractual se había dado “por culpa del Concedente” al que le solicitaban la recepción provisoria de los bienes y el servicio en un plazo máximo de 90 días¹⁶⁴.

El gobierno, por su lado, rechazó rotundamente esta recriminación y señaló como única culpable a la concesionaria. De hecho, en mayo fue firmado un decreto (N° 1.024) en el cual el Ejecutivo provincial declaró la plena vigencia del contrato de concesión, aclarando que sólo procedería la rescisión del mismo si en la decisión interviniera la Administración o el órgano jurisdiccional competente. Por tal motivo, en esa misma norma, se dispuso la ejecución íntegra de las garantías de cumplimiento del contrato así como las de operación (estimadas en un total de \$ 68 millones), que finalmente fue efectivizada en el mes de agosto.

El intento de venta de la empresa

Tras la noticia de la rescisión contractual, la empresa anunció que dejaría la concesión en manos del gobierno provincial el 25 de noviembre de 2005. De allí en

¹⁶² Fuente: diario Rosario 12, 19/8/04.

¹⁶³ Fuente: diario El Cronista, 03/02/06.

¹⁶⁴ Para un seguimiento más detallado del tema, consultar los diarios del día 27/05/05 (particularmente Clarín y La Capital).

más, comenzó a tramitarse 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 servicio. Por lo tanto, de inmediato debieron definirse los plazos de la transición, el tipo de administración que se llevaría a cabo y si finalmente habría o no aumentos tarifarios.

En un primer momento, las empresas que presentaron ofertas para hacerse cargo de la concesión resultaron ser tres: Latinaguas (concesionaria a cargo del servicio de agua potable y saneamiento en La Rioja, Corrientes y Salta); Fides Environment (ligada a Emgasud) y el grupo local Taselli. En estos dos últimos casos, las posibilidades de concreción fueron mayores ya que ambas propuestas contaron con la aceptación de la oferta por parte del grupo Suez. De todos modos, ninguna de ellas llegó a definirse: en el primer caso (Emgasud), el avanzado proceso de venta de acciones se frustró cuando a mediados de agosto el gobierno ejecutó de hecho la garantía del contrato, imposibilitando la concreción del traspaso¹⁶⁵ y en el otro, el Grupo Taselli no presentó la documentación requerida en los tiempos estipulados.

Sorpresivamente, en medio de estas negociaciones (noviembre de 2005), el gobierno local le ofreció a la empresa Suez retomar la prestación del servicio, en un esquema que incluía aumentos tarifarios del 25% para el año 2006 y otro 5% para el 2007 y 2008¹⁶⁶. 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.

Así, el proceso siguió encaminado sobre 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). Para entonces, el principal interesado pasó a ser Alberdi Aguas, controlada por Cerámicas Alberdi (que, junto con el Banco Galicia, se había presentado asociada a FIDES Environment en la oferta anterior), siendo el operador responsable, Passavant España, parte del grupo alemán Bilfinger Berger¹⁶⁷. El traspaso de cambio de propiedad fue avalado por ambas cámaras del Poder Legislativo y hasta llegó a firmarse el contrato de transferencia.

¹⁶⁵ 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 su principal accionista (el grupo francés Suez), representaba un endurecimiento en las relaciones. Vale aclarar que la garantía del contrato vencía el día 15 de agosto y, si bien en un principio el gobierno había dado la conformidad (ante la solicitud de Suez y los compradores) de prorrogar esta fecha por 15 días más, debido a “fallas en la forma de la presentación del pedido” finalmente la solicitud no se concretó. Esta negativa tornó imposible la venta de las acciones del grupo Suez a FIDES Environment, ante lo cual, la empresa Suez amenazó con anexas a la demanda del CIADI tanto el monto de las garantías como el valor de los títulos sin vender. Para ahondar en todo este proceso, consultar los diarios Pagina 12 del 13/08/05, El Cronista del 18/08/05 y Clarín y La Nación del 19/08/05).

¹⁶⁶ Ver diario Clarín, 22/11/05.

¹⁶⁷ En principio, la nueva empresa respondería por la deuda de \$160 millones que tenía su antecesora y capitalizaría la concesionaria con otros \$ 176 millones (Clarín, 21/12/05). La empresa había presentado al gobierno un plan de inversiones por el bienio 2006-2007 con desembolsos por \$ 80 millones (El Cronista, 21/12/05).

De todos modos, el gobierno provincial, agregó a último momento una condición *sine qua non* 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)¹⁶⁸.

La liquidación de la Sociedad

El balance contable de la empresa del año 2005 resulta bastante particular, por cuanto allí se efectivizó la disolución de la Sociedad, que ya no podía concebirse como “empresa en marcha”. Entre las principales características que presenta dicho documento, figura la de no trabajar con valores constantes de la moneda (tal cual se hizo hasta el año 2004 inclusive) sino que se aplicaron *bases contables de liquidación* según los criterios y las hipótesis del Liquidador en cuanto al valor de realización de los activos y la cancelación de los pasivos (incluyendo gastos relativos a la interrupción de las operaciones producto de la rescisión contractual). Por este motivo, resulta dificultosa –y en algunos casos imposible- su comparación con los resultados obtenidos en los balances anteriores (aspecto explícitamente aclarado en el documento¹⁶⁹).

En este marco, al estudiar el proceso de reestructuración de la deuda que figura en el último balance, se observa que aparecen nuevas secciones vinculadas a la nueva situación de la firma: por un lado, se desarrolla la deuda adquirida con los “Accionistas y Relacionadas” y por otro, se aborda el problema emanado de la ejecución de la Garantía del Contrato.

El primero de los ítems mencionados detalla la deuda adquirida por la Sociedad con sus accionistas y las empresas relacionadas, considerando fundamentalmente los aportes realizados para la reestructuración de la deuda contraída por la Sociedad con los organismos multilaterales (BID y CFI) y algunos bancos, según figura en el siguiente cuadro:

¹⁶⁸ En rigor, en abril de 2006 fue aprobado un pedido de retirar la demanda efectuada por la Sociedad APSFSA ante el CIADI. No obstante, la demanda presentada por los accionistas principales continuó siendo válida. Por este motivo, es de suponer que el reclamo efectivo se realizaría en función de los U\$S 136 millones reclamados por estos últimos actores, dándose de baja el reclamo realizado en nombre de la Concesionaria por aproximadamente U\$S 310 millones.

¹⁶⁹ De hecho, en el ejercicio del 2005 se aclara que “teniendo en cuenta el cambio en las bases contables de la empresa en marcha a liquidación...la sociedad decidió no presentar en sus estados contables información comparativa correspondiente al ejercicio anterior”.

Cuadro N° 30**A.P.S.F.S.A. Deudas con accionistas y empresas relacionadas, diciembre de 2005
(millones de dólares)**

Accionista/ Relacionada	U\$S
Deuda con Suez*	39,8
Deuda con Ondeo	16,9
Deuda con Agbar S.A*	9,0
Deuda con interagua S.A	6,9
Deuda con Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.**	7,5
Total	80,1

*Incluye los pagos realizados en febrero de 2006 por los préstamos reestructurados con el BID y la CFI.

** Se trata de una deuda de \$ 22 millones (estimados en dólares estadounidenses según la relación U\$S 1= \$3) + U\$S 0,2 millones.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (año 2005).

Tal cual se desprende de esta información, el monto que los accionistas reclaman a la Sociedad es similar al que éstos respaldaban en calidad de Garantes Financieros a los organismos multilaterales (y del cual pagaron casi el 80%).

En segundo lugar, se agrega otro punto llamado “Deuda por ejecución de la Garantía de Contrato”, como consecuencia de la efectivización del pago de dicha garantía en agosto de 2005. Tal como se ha mencionado, los valores originales de las respectivas garantías (de contrato y de operación) habían sido concedidas contractualmente en dólares estadounidenses (por U\$S 50 millones y U\$S 10 millones, respectivamente e indexadas según la inflación interna de ese país) pero fueron pesificadas luego de la devaluación de 2001.

Cuadro N° 31**A.P.S.F.S.A. Deuda con accionistas y empresas relacionadas por ejecución de la Garantía del Contrato
(millones de pesos y dólares-)**

Accionista/ Relacionada	\$	U\$S
Deuda con Suez Environment	32,7	11,5
Deuda con Agbar S.A	16,3	5,7
Deuda con Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.	7,9	2,6*
Total	56,9	19,8

* Según el tipo de cambio U\$S 1 = \$ 3.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de las Memorias y Balances de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (año 2005).

De este modo, al sumar las dos peticiones, se alcanza un total de U\$S 99 millones (calculando la Deuda por ejecución de garantía contractual a un tipo de cambio de U\$S 1 = \$ 3), cifra ampliamente superada por la suma presentada en la demanda ante el CIADI (recuérdese que se trataba de un reclamo de casi U\$S 310 millones ó, alternativamente, U\$S 136 millones).

Los reclamos efectuados por los pagos de la ejecución de la garantía se realizaron como consecuencia de garantías bancarias emitidas a requerimiento de la firma

(APSFSA) entre octubre (Banco Galicia y Buenos Aires) y noviembre de 2004 (Suez Environment y Agbar), es decir, aproximadamente seis meses antes de que fuera declarada la rescisión del contrato y se firmara el decreto de ejecución de las garantías y nueve meses antes de su concreción.

En todos los casos, la condición de emisión de dichos documentos fue la obligación de APSFSA de reintegrar a los bancos respectivos, cualquier pago y gasto que tuvieran que afrontar. En los casos de Suez y Agbar, debieron firmarse contragarantías que, tras ser ejecutadas, transfirieron a estos grupos la posibilidad de requerir a APSFSA “el pago incondicional y a primer demanda” de las respectivas sumas.

En lo relativo al Banco de Galicia y Buenos Aires, no se firmó ninguna contragarantía y la obligación antes mencionada (reintegrar cualquier pago y gasto que el banco tuviera que afrontar) debía darse en un plazo máximo de 24 hs. Tras la ejecución de la garantía bancaria, en la que el banco pagó la suma indicada, dicha entidad quedó a cargo de “solicitar el pago incondicional, dentro del plazo establecido, y por dicha suma”.

La situación de esta última entidad (Banco de Galicia y Buenos Aires) resulta particular, por cuanto tras el cambio en la composición accionaria llevada a cabo en 1998 (en donde se transfirió la participación accionaria de Meller y la Sociedad Comercial del Plata S.A.), el banco resultó ser el único grupo de capitales locales en el Consorcio (al margen de los trabajadores). Esta característica, le impediría presentarse como accionista demandante contra el Estado Argentino en el CIADI, siendo el principal argumento esgrimido el supuesto incumplimiento del país de los Tratados Bilaterales de Inversión firmados con diversos Estados-Nación. Aún así, de haber considerado apropiada la disputa legal, sus intereses podrían haber sido representados bajo la demanda presentada por APSF (sociedad de la cual el Banco formaba parte). Sin embargo, esto no ocurrió.

En realidad, este socio minoritario en ningún momento manifestó estar de acuerdo con la decisión de rescindir el contrato¹⁷⁰. De hecho, por tal motivo inició una demanda contra la Sociedad y sus accionistas mayoritarios (Suez, Agbar e Interagua) en la que solicitó la declaración de nulidad de las decisiones adoptadas en la Asamblea Extraordinaria del 13 de enero de 2006 (en la cual se decidió la disolución anticipada de la sociedad, entre otros puntos)¹⁷¹. Producto de este conflicto y debido a la negativa a presentarse como demandante frente al Tribunal del Banco Mundial, el Banco Galicia no condicionó la retribución del pago realizado en el marco de la reestructuración de la

¹⁷⁰ Inclusive, cuando previamente a la rescisión del contrato se barajaba la posibilidad de transferir las acciones a alguno de los grupos interesados, el Banco había dispuesto mantener su participación (12%) en el nuevo consorcio.

¹⁷¹ Dicho reclamo se efectuó en virtud de lo dispuesto en el artículo 54 de la ley 19.550 de sociedades comerciales en donde se establece una "obligación solidaria de indemnizar" a los socios en caso de comprobarse daño o dolo a la sociedad por parte el socio controlante (ver El Cronista del 24/05/06).

deuda de APSF, al hecho que dicho monto fuera afrontado por la Sociedad, en virtud de lo que se decidiera en el CIADI (tal como hicieron los accionistas mayoritarios).

Así, es de suponer, que el Banco Galicia aspire a recuperar los montos depositados (cerca de U\$S 10 millones) en el marco de la reestructuración de la deuda y el pago de la Garantía del Contrato, mediante la demanda presentada contra los accionistas mayoritarios del Consorcio.

A partir de lo anterior, se observa que la empresa ha logrado 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 (en este último caso, cabe mencionarse la importante quita de deuda que logró la Sociedad lo cual representaría una virtual pesificación del pasivo si se tiene en cuenta que se consideró el 33% a valor nominal en un contexto en el que la paridad se mantuvo relativamente estable de U\$S1 = \$ 3).

La mayor parte de este proceso de reestructuración ha sido posible gracias al respaldo de los principales accionistas de la empresa en donde se destacan los socios extranjeros: Suez, Agbar e Interagua (a pesar de que también el Banco de Galicia aportó en la negociación con los organismos multilaterales). Sin embargo, en rigor, dicha reestructuración implicó una “transferencia” de los montos adeudados, ya que la porción cancelada por los accionistas los transformó en acreedores con poder de solicitar su cancelación “cuando lo requieran”. El saldo restante, quedaría supeditado al resultado de las disputas jurídicas, entre las que la presentación efectuada ante el CIADI resulta la más importante.

En tal sentido, cabe destacar la “obligación contingente” propuesta por la Sociedad –y acordada por los acreedores- a pagarle al BID y a la CFI, la cuarta parte de los ingresos efectivos que el Concesionario pudiera percibir como consecuencia de fallos favorables en aquellas disputas judiciales que involucraran conflictos por expropiación o finalización de los contratos antes de término (hasta un monto máximo de capital de US 18 millones¹⁷²). En este contexto, cobra particular relevancia el juicio que los principales accionistas mantienen con el Estado Nacional ante el CIADI.

De este modo, parece una paradoja que la propia CFI, brazo financiero del Banco Mundial, lograra percibir parte de una deuda pendiente en caso de que los tribunales del CIADI, dependientes del propio Banco Mundial sancionaran en contra de Argentina y a favor del Consorcio APSFSA ó, lo que es lo mismo, de los socios internacionales del consorcio.

¹⁷² A excepción parcial, de las 10 cuotas semestrales que comenzaron a ser abonadas en febrero de 2006 y cuyos montos fueron transferidos a los “nuevos acreedores de la deuda”, es decir, los accionistas extranjeros.

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 (N° 243) 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:

- incumplimiento grave de las disposiciones legales, contractuales o reglamentarias aplicables al servicio;
- atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las inversiones anuales o las metas convenidas en el PGMDS;
- reiterada violación al Reglamento del Usuario;
- reticencia u ocultamiento reiterado de información al Ente Regulador; y
- falta de constitución, renovación o reconstitución de las garantías de cumplimiento de contrato y de las obligaciones del Operador;

Asimismo, se hizo alusión a otra serie de incumplimientos que “si bien no están tipificados como causales de rescisión, suponen conductas que se configuran como graves incumplimientos de las obligaciones asumidas” (por ejemplo falta de pago de tasa retributiva al ENRESS durante el año 2002, el intento por modificar la estructura del operador y la deuda de las cuotas de los préstamos internacionales transferidos, entre otros).

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 (Nota SSP N° 251).

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 regiría de acuerdo al derecho privado, según lo establecido en la Ley de Sociedades Comerciales (N° 19.550)¹⁷³. De todas maneras, por tratarse de una Sociedad Anónima con participación

¹⁷³ La constitución de la nueva Sociedad Anónima fue dispuesta mediante el Decreto N° 193 sancionado el 20 de enero de 2006 (y posteriormente modificado y complementado por los Decretos N° 194 y N° 196). El antecedente legal para tal decisión fue la Ley Provincial N° 12.516 facultaba al PEP a “constituir sociedades, fideicomisos, ejecutar obras y, en general, celebrar contratos ...para el cumplimiento de los fines de una adecuada prestación” en caso de que se produjera la ruptura de la relación contractual con APSFSA. En este sentido, tras la rescisión contractual se consideró como más apropiado que la nueva gestión dispusiera de instrumentos y normas similares a las vigentes para el Concesionario “para evitar empleados inconvenientes por la interrupción y cambio de las rutinas de gestión actualmente en uso, tanto para los de la concesionaria como para los usuarios del servicio” (Decreto N° 193/ 2006).

estatal mayoritaria, estaría alcanzada (supletoriamente en el primer caso) por las disposiciones de la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado (N° 12.510) así como por la Ley de Compre Provincial (N° 12.105)¹⁷⁴.

La administración de la nueva empresa estaría a cargo de un Directorio compuesto por cinco Directores -elegidos por los accionistas-, que tendrá todas las facultades para organizar y administrar la Sociedad, disponiendo de sus bienes¹⁷⁵. Entre otras tareas, podrá nombrar gerentes y empleados y fijarles su remuneración; y proponer, aceptar o rechazar los negocios de la sociedad (realizando los contratos y operaciones bancarias pertinentes). Sin embargo, no podrá resolver sobre los aspectos técnicos de la Prestación sin previa colaboración del profesional técnico.

El capital inicial de la empresa fue valuado en \$ 100 millones, representado por acciones de \$1 cada una, 90% de las cuales le correspondería a la provincia de Santa Fe y el 10% restante a los trabajadores de la planta permanente de APSFSA¹⁷⁶. También se ofreció a las 15 municipalidades que estaban provistas por el servicio de APSFSA la transferencia de las acciones de clase B, propiedad de la provincia en ASSA¹⁷⁷.

De este modo, en caso de que el 39% de las acciones pasara finalmente a poder de los municipios, la provincia se quedaría con el 51% del paquete accionario, en tanto 10% seguirá en manos de los trabajadores (PPP)¹⁷⁸.

La toma de posesión se realizó el 8 de febrero de 2006. Según palabras del presidente del Directorio de ASSA 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

¹⁷⁴ La primera de estas leyes (N° 12.510) rige los actos, hechos y operaciones relacionados con la Administración y Control de la Hacienda del Sector Público Provincial No Financiero; mientras que la segunda (N° 12.105) obliga a que empresas de ese tipo (en las que el Estado Provincial tenga participación accionaria mayoritaria) estén obligadas a adquirir materiales, mercaderías y productos, y contratar obras y servicios de origen provincial (siempre que se configuren similares condiciones en cuanto a precios y calidad respecto de productos, bienes y servicios producidos o elaborados fuera del territorio santafesino).

¹⁷⁵ Asimismo, los miembros del Directorio deberán depositar en la Caja de la Sociedad una garantía de \$10 mil a fin de garantizar el correcto cumplimiento de sus funciones.

¹⁷⁶ El total de acciones de clase “A” sería de \$ 51 millones; las de clase “B” por \$ 39 millones y las de clase “C” por \$ 9,99 millones (éstas últimas a cargo de la provincia hasta tanto se implemente el Programa de Propiedad Participada, mediante el cual pasarán a los empleados). Los accionistas clase “A” podrían elegir a 3 directores del Directorio; y los de clase “B” y “C” a uno cada uno. En otro orden, se dispuso que el capital podría ser aumentado –hasta el quíntuplo de su monto- o reducido pero nunca por debajo de los \$ 100 millones fijados.

¹⁷⁷ A fin de facilitar la participación de los municipios, se dispuso en 100.000 la cantidad mínima de acciones para las municipalidades con más de 200.000 habitantes, y en 50.000 en aquellas habitadas por entre 10.000 y 200.000 personas (Resolución MOSPyV N° 28/2006).

¹⁷⁸ Por otro lado, se dispuso que, independientemente de su adhesión al PPP, la Sociedad deberá emitir un Bono de Participación del 0,5% sobre las ganancias netas, distribuidas bajo la forma de dividendos en dinero.

los santafesinos de agua con las exigencias y obligaciones no cumplidas por el Concesionario anterior”¹⁷⁹.

Dichos intentos deberán desarrollarse en paralelo a la definición de una cuestión multimillonaria: la demanda (aún pendiente) ante el CIADI¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Juan Venecia, diario El Litoral, 10/01/06. Finalmente, en cuanto a los anunciados (y temidos) aumentos tarifarios, el ministro de Obras Públicas, Alberto Hammerly, salió a tranquilizar a los usuarios diciendo que "recién cuando las obras estén en marcha se comenzará a discutir el posible aumento tarifario, que podría oscilar entre un 35 a un 45 por ciento", pero que se disfrazaría bajo la figura de "cargos por obras". (Clarín 9/2/2006).

¹⁸⁰ 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).

10. Síntesis y reflexiones finales

“Es en la industria del agua donde parecen ser mayores los peligros de la privatización, ya que existe una combinación de preocupaciones acerca del ambiente, el monopolio natural y la inversión en infraestructura.....en general habrá escasa ganancia en la privatización de la industria del agua y grandes problemas acechan si se sigue adelante en esa Área”.

Vickers y Yarrow, 1994.

Este apartado invita a realizar una revisión crítica sobre lo sucedido durante la concesión del servicio, así como a analizar los desafíos y advertencias que instaló la reciente reestatización del servicio de agua potable y saneamiento ambiental en la provincia de Santa Fe en la agenda pública.

En tal sentido, a lo largo del estudio de caso abordado se ha podido observar una serie de características comunes en cuanto al comportamiento de una de las empresas transnacionales (TNCs) más importantes del mundo en un país en desarrollo como el argentino.

Así, tras la (no muy armoniosa) salida del Consorcio liderado por el holding Suez, en la provincia, queda por delante la futura gestión estatal que deberá estar alerta de no cometer los mismos errores del pasado (incluyendo la gestión estatal de la DIPOS) y se verá obligada a optimizar de la mejor manera la prestación del servicio así como el desempeño económico de la nueva firma estatal.

Un balance de la Concesión y los desafíos a futuro

A partir de lo analizado en el presente documento, cabe entonces 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 la región la “vorágine neoliberal” particularmente en los años noventa (aunque su tendencia comenzó a fines de la década del setenta), tanto en el plano ideológico como, consecuentemente, en la orientación e intensidad de las reformas económicas aplicadas. De este modo, 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 hasta no mucho tiempo atrás había sido concebida como lo que es: un derecho humano esencial.

En ese contexto, las principales entidades que promovieron y estimularon los procesos de privatizaciones y/o entrega en concesión de los servicios públicos como mecanismo de solución a las deficiencias estatales, generalmente fueron las mismas que financiaron gran parte de las reformas, mediante el otorgamiento de créditos, los cuales en la Argentina han sido de una importancia considerable.

Así, los cambios registrados en el capitalismo a escala mundial, acompañados por una apertura de las economías profundizaron la concentración y centralización del capital ya presente, promoviendo la incursión de empresas transnacionales de servicios públicos en países con una tradición “estatista” en su prestación. Sin embargo, tal como se ha analizado, no siempre estas sugerencias en *pos* de la eficiencia económica redundaron en beneficios sociales.

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.

Asimismo, se dispuso un esquema tarifario según el cual el precio del agua sería indexado (un 4% anual en caso de cumplirse con los planes de obras comprometidos contractualmente), de manera independiente de la evolución de otros precios 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 renegociaciones 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 exigidas¹⁸¹.

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

¹⁸¹ 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).

mayor intensidad a los sectores de menores recursos -más aún en un contexto de creciente distribución regresiva del ingreso como el registrado-¹⁸².

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 obras¹⁸³. 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 propio¹⁸⁴.

En otras palabras, la manera en que se desarrolló el proceso, induce a pensar que se trató de una oferta especulativa, 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 empresario 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)¹⁸⁵.

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

¹⁸² A modo de ejemplo, se observó que los usuarios de consumo no medido (90% del total) vieron incrementada su tarifa en casi un 10% en los seis primeros años de la concesión (considerando el volumen mínimo de consumo asignado). En estos casos, el peso relativo de los cargos fijos representaba alrededor del 50% del total de la tarifa.

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ Según los especialistas, este aspecto podría haber sido mejorado proponiendo “un criterio de adjudicación por la oferta más alta por pago de canon o [la] compra de acciones [por parte de la empresa]” (Lentini, 2000). Si bien dichas afirmaciones fueron pensadas para el caso de Aguas Argentinas, resultan igualmente válidas en el caso de APSFSA.

¹⁸⁵ Estos montos (préstamos del BID y la CFI), junto con el préstamo de ONDEO representaron más de la tercera parte de la deuda financiera total del año 2001. Algunos de estos créditos estaban condicionados a que fueran destinados a la realización de inversiones.

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)¹⁸⁶.

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 “en tanto una ley puede ser legítimamente derogada por otra, por 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 casos¹⁸⁷. Por

¹⁸⁶ Esto, incluso cuando se deduce que parte de dichos montos fueron utilizados para reestructurar una porción significativa de la deuda corriente y, en menor medida, efectuar cancelaciones parciales de la no corriente.

¹⁸⁷ 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

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 CIADI¹⁸⁸.

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 XXI¹⁸⁹.

Así, la reestatización del servicio de agua potable y alcantarillado en la provincia de Santa Fe (tercer caso en el país¹⁹⁰) 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 –

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.

¹⁸⁸ Recuérdese que de los más de U\$S 70 millones de deuda que se mantenía con el BID y la CFI y tras la cancelación de US 54 millones, los U\$S 18 millones restantes quedarían supeditados al resultado de las disputas legales (CIADI incluido). De todas maneras, cabe mencionar que la disposición del pago de dicho monto se había estructurado en base a un cronograma a ser pagado en 10 cuotas semestrales, cuya primera cuota en febrero de 2006 ha sido cancelada por los accionistas (y agregada a la deuda que éstos reclaman a APSF).

¹⁸⁹ 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.

¹⁹⁰ 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.

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 propios¹⁹¹.

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.

¹⁹¹ Al respecto, R. Vernon (Universidad de Harvard), sostiene refiriéndose a las empresas publicas: “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).