



Area de Economía y Tecnología

Ayacucho 551 - (C1026AAC) – Buenos Aires – Argentina -- Tel: (54-11) 4375-2435 Fax: (54-11) 4375-1373 -- email: econo@flacso.org.ar

**PRIVATIZACION DEL SISTEMA DE AGUA Y SANEAMIENTO
EN BUENOS AIRES. HISTORIA DE UN FRACASO.***

Daniel Azpiazu y Karina Forcinito

Abril 2003

* Ponencia presentada en el Día de las Américas, en el marco del Tercer Foro Mundial del Agua realizado en Kyoto, abril de 2003. Versión editada.

PRIVATIZACION DEL SISTEMA DE AGUA Y SANEAMIENTO

EN BUENOS AIRES. HISTORIA DE UN FRACASO.

Daniel Azpiazu ** y *Karina Forcinito* ***

Abril 2003

La privatización de Obras Sanitarias de la Nación (OSN)¹ fue llevada a cabo a comienzos de 1993 con los objetivos de promover la universalización de los servicios de agua potable y saneamiento y la mejora en la calidad de los mismos.

El logro de dichos objetivos requería, indefectiblemente, desarrollar nuevas obras de infraestructura, así como la rehabilitación y modernización de las ya existentes. La supuesta “incapacidad estatal” para realizar dichas inversiones en condiciones de eficiencia, constituyó el argumento central con el que los reformadores neoliberales justificaron la privatización a principios de la década de los años noventa en la Argentina.

La variable definitoria de la licitación pública nacional e internacional fue el menor nivel tarifario base destinado a financiar la prestación del servicio y un plan de inversiones especificado para los 10 primeros años de la concesión (30 años en total). Dicho nivel podía ser ajustado hacia arriba en función de las modificaciones en los planes de inversión, luego de los diez primeros años, o en función de hechos extraordinarios específicamente determinados en el contrato. No hubo pago de canon alguno para acceder a la explotación de los activos fijos de la empresa OSN privatizada.

Principales resultados

A pesar de los límites impuestos por el propio marco regulatorio de la concesión, las tarifas residenciales de los servicios se incrementaron en un 88,2%, a partir de diversas

** Investigador Principal del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, y Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET. Director del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, patrocinado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el CONICET.

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

¹ En 1993, el área de operación de OSN estaba poblada por 8,6 millones de personas, de las cuales cerca de 6 millones (el 70%) estaban conectados a la red de agua potable y aproximadamente 5 millones (el 60%) a la red cloacal. La Capital Federal presentaba una cobertura cercana al 100% de la población para ambos servicios, mientras que el área correspondiente al conurbano bonaerense revelaba una cobertura del orden del 35% en cloacas y del 53% en agua potable.

negociaciones contractuales con distintas instancias del poder concedente², desde mayo de 1993 hasta enero del 2002. En dicho período, los precios minoristas domésticos lo hicieron en un 7,3%.

Asimismo, como consecuencia de la política tarifaria, el incremento mencionado de la factura media residencial repercutió relativamente más sobre los grupos de menores ingresos. Los usuarios que pagan la factura mínima sufrieron un incremento del 177% mientras el 10% de los usuarios que representan los mayores niveles de facturación lo hicieron en un 44% entre mayo de 1993 y enero del 2002. Actualmente, el gasto en el servicio de agua y cloaca de la población perteneciente al decil de menores ingresos representa el 9% del ingreso familiar medio, mientras el correspondiente al decil de mayores ingresos explica sólo el 1,3%.

Estos incrementos tarifarios devinieron en una tasa de rentabilidad promedio acumulado del 12,9% respecto a la facturación y del 15,4% respecto al patrimonio neto hasta el año 2001. Estos niveles son muy superiores a los de empresas similares en otros países. Asimismo, superan holgadamente al costo financiero que la firma enfrentó (6% anual en promedio) durante la concesión (los aportes de capital propio fueron ínfimos).

A pesar de los elevados márgenes de rentabilidad que generó la concesión, actualmente la empresa se encuentra “económicamente quebrada”, en función de su política de endeudamiento con el sector financiero internacional, en detrimento del aporte de capital propio. La relación pasivo/patrimonio neto es superior en un 200% a los niveles pactados al momento de la concesión. La deuda asciende a alrededor de 700 millones de dólares mientras la facturación anual, posterior a la maxidevaluación de la moneda local, que tuvo lugar a comienzos del año 2002 (200%), es equivalente a más de 4 años de la facturación bruta.

La situación financiera de la empresa se contrapone con su desenvolvimiento productivo, en la medida en que la misma experimentó un aumento de la productividad física por ocupado (m³ producidos/ocupados) del 57,4% derivada fundamentalmente de la reducción de personal (30%), dado que los volúmenes de agua producidos tuvieron un incremento del 14%, durante el período 1993-2001. Asimismo, revela un incremento de la productividad media medida en dólares (ventas/ ocupados) del 167,6% derivada del incremento en el componente precio de la facturación, resultante de la regresiva política tarifaria que llevaron a cabo los gobiernos nacionales involucrados.

La cobertura del servicio de agua potable (indicador indirecto de los niveles de inversión cuyos valores reales se encuentran en permanente controversia) se incrementó aproximadamente en un 4% desde el comienzo de la concesión, mientras en materia de cloacas decreció un 3%, según estimaciones elaboradas a partir de información del INDEC. A pesar de que la universalización de los servicios se financia fundamentalmente mediante

² Cabe mencionar que Aguas Argentinas S.A. participó y promovió numerosas renegociaciones con varias instancias del poder concedente durante la década, que fueron desvirtuando el contrato original. Actualmente, no existe un texto ordenado del contrato vigente.

cargos fijos pagados por todos los usuarios, cabe resaltar que la mitad de la población del quintil más pobre de la sociedad continúa sin acceso a los mismos y con una tasa de incorporación inferior a la media. Además, la ausencia de cobertura del servicio de cloacas afecta fundamentalmente a los dos quintiles de menores ingresos.

Además, la inversión en grandes obras de infraestructura resultó inferior a la comprometida. Si bien existe una escasa compatibilidad de la información entre distintas fuentes, se incumplieron obras esenciales mientras se realizaron obras no comprometidas. Asimismo, la calidad de la prestación del servicio -que nunca alcanzó los parámetros establecidos mediante el contrato de concesión -, ha empeorado notoriamente a partir de la devaluación de la moneda local. Los departamentos técnicos del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), órgano regulador de la concesión, han detectado la presencia de cianuros, detergentes, nitratos, arsénico, cloro, etc. en cantidades superiores a las que aconseja la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Asimismo, el desempeño de la concesión contribuyó a agudizar los desequilibrios hídricos en la región debido a dos causas principales: la mayor expansión relativa de la red de agua respecto de la de cloacas (derivado de la mayor rentabilidad media del servicio de agua), por un lado, y la falta de planificación en la utilización de los recursos hídricos, por otro. Esto último, llevó a la empresa a desconsiderar la necesaria complementariedad que debe existir entre la utilización de las aguas superficiales y las subterráneas en una región de las características geológicas que posee el Área Metropolitana de Buenos Aires. Como consecuencia de dicho desbalance, gran cantidad de población residente en el conurbano bonaerense sufre inundaciones con aguas servidas.

¿Renegociación contractual?

En el marco de la crisis económica y social que se desencadenó a fines del 2001, el nuevo gobierno inició un proceso de redefinición de la relación contractual con las empresas de servicios públicos privatizadas -mediante la Ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley Nº 25.561)-, que incluyó la pesificación y desindexación de las tarifas, la apertura de instancias de discusión pública en torno de la redefinición de los niveles tarifarios, la calidad de los servicios, los planes de inversión previstos contractualmente, el interés de los usuarios, la seguridad de los sistemas comprendidos y la rentabilidad de las empresas.

En mayo del 2002, el Área de Agua y Saneamiento de la Comisión de Renegociación de los Contratos elevó su dictamen sobre la situación de la concesionaria sosteniendo la viabilidad de la prestación del servicio y del plan de inversiones en las nuevas condiciones macroeconómicas en función de la realización de una serie de ahorros -la reducción de los honorarios de los directores, de los viáticos, de la contratación de servicios externos, la postergación del pago de dividendos, la eliminación de los pagos en concepto de swap de tasa de interés, así como de los correspondientes al concepto de gerenciamiento- y la renegociación de los compromisos externos por parte de la firma.

Hacia mediados del 2002 el gobierno habilitó la renegociación de nuevos niveles tarifarios mediante el mecanismo de Audiencias Públicas que fueron suspendidas –con un día de antelación a su inicio– por decisión judicial, ante una medida cautelar presentada por la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y las Asociaciones de Usuarios y Consumidores, por ser consideradas “ilegítimas” y en “camino a la ilegalidad” en función de que excluían de la discusión los aspectos que no fueran estrictamente tarifarios.

A fines del 2002, en el contexto de una fuerte presión del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional sobre el Poder Ejecutivo Nacional por incrementar las tarifas de los servicios públicos, el proceso de renegociación derivó en la implementación de un mecanismo de consulta pública para tratar la propuesta de la empresa concesionaria. Dicho informe menciona la existencia de estas evidencias citadas, legitima el reclamo empresario de incrementar las tarifas en un 10%, aunque considera que para cumplir con las metas propuestas por la propia empresa, tal incremento debería ser de un 30%, nivel impensable dadas la crítica situación de la economía argentina. En ese marco, la definición final del proceso de renegociación contractual ha quedado en manos del nuevo gobierno que asumirá el 25 de mayo de 2003.

Grandes problemas acechan...

El estudio del desenvolvimiento de la concesión expresa el fracaso de la política de privatización en términos de sus propios objetivos e ilustra, paralelamente, las limitaciones, insuficiencias y deficiencias de la misma en lo referido a la sustentabilidad de las estrategias oficiales que la avalan y, en especial, a los elevados costos sociales involucrados al cabo de diez años de gestión privada. Ello queda de manifiesto tanto en relación con los resultados alcanzados en materia de uso racional del agua como, en particular, con el objetivo primordial de alcanzar crecientes niveles de universalización del servicio y de atender las demandas insatisfechas de los sectores de menores recursos.

La priorización de metas político-institucionales, fenómeno que se refleja, entre otros, en las modalidades, el diseño, y la premura por transferir el servicio al capital privado, conllevó el desplazamiento a un segundo plano de los objetivos que deberían haber primado en un área tan sensible –tanto en lo económico-social, como en lo medio-ambiental– como es la gestión del servicio de aguas y desagües cloacales. Es más, parecería que, a partir de ya más de una gestión gubernamental, la empresa concesionaria habría usufructuado el poder asociado a la pérdida de legitimidad que las autoridades oficiales podrían sufrir –en particular, respecto a la “comunidad de negocios”– frente al posible reconocimiento del fracaso de la privatización del servicio.

Los crecientes cuestionamientos sociales sobre la prestación del servicio (calidad, crecientes costos, efectos sobre el medio ambiente, abuso de poder monopólico, omisiones regulatorias, etc.) invitan a reflexionar sobre las posibilidades reales de modificar parte sustantiva del contrato de concesión y de la propia institucionalidad regulatoria y, en ese marco, a buscar soluciones de fondo que, obviamente, trascienden los resultados que puedan surgir de la

difícil e incierta situación actual de la concesión del servicio a punto tal, que la posible rescisión del contrato ha sido planteada por, entre otros, el Defensor del Pueblo de la Nación y la propia Comisión de Renegociación de los Contratos).

En síntesis, el caso argentino resulta más que paradigmático frente a consideraciones como la siguiente, derivadas del análisis de experiencias internacionales mucho menos traumáticas –en cuanto a sus efectos económicos y sociales–.

*“Es en la industria del agua donde parecen ser mayores los peligros de la privatización, ya que existe una combinación de preocupaciones acerca del ambiente, el monopolio natural y la inversión en infraestructura. Aunque haya cierto margen para la subcontratación de algunas operaciones (por ejemplo, el tratamiento de drenajes y el mantenimiento de las tuberías), en general habrá escasa ganancia de la privatización de la industria del agua, y grandes problemas acechan si se sigue adelante”*³.

³ Ver Vickers, J. y Yarrow, J.; “Un análisis económico de la privatización”. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.