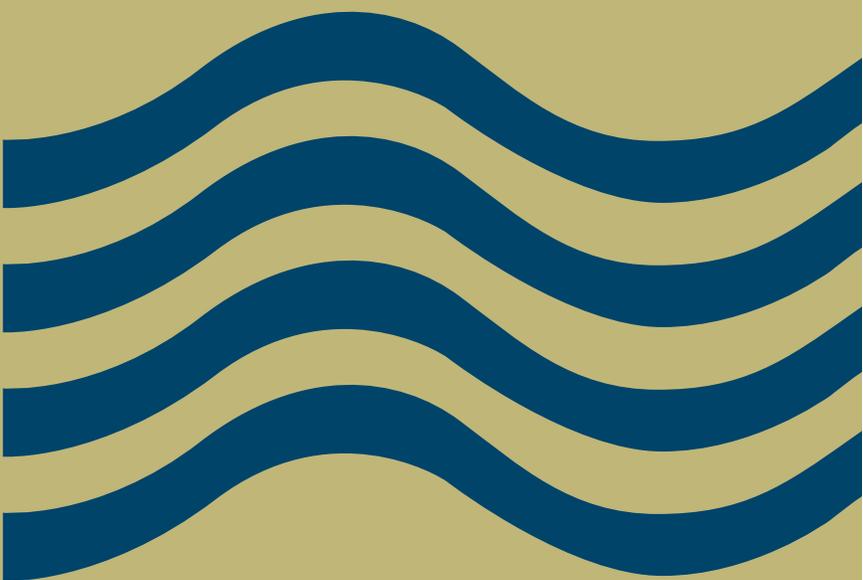


Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina



Banco Interamericano de Desarrollo

Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Este estudio fue preparado por Jorge Ducci, bajo la coordinación de Silvia Ortiz de la División de Medio Ambiente y la supervisión de Antonio Vives, Gerente a.i., del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Mauricio Arredondo condujo la primera fase de la investigación. El autor agradece la valiosa contribución de Camilo Garzón, Especialista *Senior* en Infraestructura, Chris Jennings, Especialista Senior en Saneamiento, y Martín J. Duhart y Susan Wermcrantz, Especialistas en Desarrollo del Sector Privado, del BID; y de los consultores independientes María Elena Corrales y Víctor Pochat, ex-titular de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de Argentina. Asimismo, se agradece a las numerosas autoridades y profesionales que aceptaron ser entrevistados para este estudio. Cualquier error de hechos, o interpretación de los mismos es, sin embargo, responsabilidad exclusiva del autor. También se agradecen los esfuerzos de los especialistas de las oficinas de país del Banco para hacer posibles las entrevistas, la sugerencia de producir este estudio de Patricio Naveas, Especialista *Senior* en Saneamiento de la Oficina del Banco en Brazil, y la contribución financiera del Programa BID-Países Bajos para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (INWAP, por sus siglas en inglés) que hicieron posible la producción de este informe.

Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Queda permitido reproducir este informe, parcial o totalmente, siempre y cuando sea para fines no comerciales y se atribuya al autor, el Departamento de Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, febrero de 2007

Esta publicación puede obtenerse dirigiéndose a:

División de Medio Ambiente
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
Parada W-0500
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: silviaor@iadb.org
Fax: 202-623-1786
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/inwap>

**Catalogación (Cataloging-in-publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Ducci, Jorge.
Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina / [escrito por Jorge Ducci].

“Este estudio fue escrito por Jorge Ducci”—t.p. verso.

1. Water utilities—Latin America. 2. Water-supply—Latin America. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. II. Title.

HD4456 .L29D88 2007
363.61098 D88—dc22

PRÓLOGO

La estrategia de desarrollo impulsada en los años noventa en América Latina en el sector de servicios de agua potable y alcantarillado estuvo fuertemente orientada hacia la incorporación del sector privado en calidad de inversionista y operador de los sistemas. En un marco de regulación económica apropiado, se suponía que este enfoque permitirían superar las notables deficiencias financieras y gerenciales de los prestadores públicos.

El Banco Interamericano de Desarrollo apoyó esta estrategia por medio de diversas operaciones en varios países de la región. Es así como contribuyó a la creación y puesta en marcha de marcos y entes regulatorios, facilitó recursos para el diseño e implantación de los procesos de licitación de contratos de concesión, e incluso participó en el financiamiento directo de algunos operadores privados.

Esta estrategia permitió que hacia fines de los años noventa un número significativo de países contara con la presencia de importantes operadores internacionales, lo cual estaba permitiendo lograr mejoras en la eficiencia de los servicios y captar recursos para aumentar las inversiones del sector. Se esperaba que este proceso se siguiera expandiendo y profundizando con la apertura de nuevos países a este enfoque.

Sin embargo, a mediados de la primera década del nuevo siglo se observa que la mayoría de los operadores internacionales se han retirado de la región, que un gran número de servicios ha sido reestatizado, y que los entes reguladores han dejado de ejercer sus funciones.

En este estudio se examinan las causas y consecuencias de la salida de esos operadores y se presenta una serie de enseñanzas que se pueden aprovechar en el diseño de estructuras de participación tanto del sector público como del sector privado frente a la nueva realidad de los servicios públicos en la región. El documento incluye un análisis detallado de 14 casos en cinco países, a saber, Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela, así como del examen general de las situaciones en Brasil, Colombia y México.

En algunos casos, las empresas internacionales se retiraron para concentrarse nuevamente en sus servicios y regiones de origen. Su salida fue ordenada y sus participaciones accionarias fueron vendidas a inversionistas locales. En otros casos, la salida de los operadores obedeció a cambios en la orientación de política sectorial de los gobiernos y en otros países la entrada de los mismos generó conflictos sociales y políticos asociados principalmente a las alzas de tarifas, a la falta de transparencia en los procesos de adjudicación y a otros problemas.

Los casos restantes presentan una situación mixta, pues si bien se avanzó significativamente en la mejora de los índices de gestión y se efectuaron mayores inversiones, éstas quedaron por debajo de las expectativas o de lo comprometido inicialmente.

Las perspectivas del sector y las estrategias a seguir, en algunos de los países analizados, deben partir de la base de que los operadores internacionales ya se han ido, y que las condiciones políticas y de mercado hacen difícil prever su retorno. Sin embargo, también es cierto que han surgido importantes grupos de operadores privados locales que prestan servicios en Argentina, Brasil, Chile y Colombia, entre otros países, los cuales pueden constituir una alternativa de gestión que amerita ser profundizada. Otro hecho crítico a tener en cuenta es que las realidades políticas de la región apuntan a la preponderancia de la acción de las empresas públicas en el sector, de modo que su fortalecimiento deberá ser el foco de las estrategias a seguir en los próximos años. Ello incluye, entre otras cosas, adaptar los marcos y entidades regulatorias a este tipo de prestadores, así como aprovechar los avances logrados en materia de mejorar las condiciones financieras de

los servicios, en la racionalización de los regímenes tarifarios y en la implementación de políticas apropiadas para atender las necesidades de las familias de menores ingresos. También se hace necesario profundizar la adopción de medidas que limiten la injerencia política en las decisiones empresariales.

Por último, se prevé que el financiamiento de la banca multilateral volverá a ser la fuente principal de recursos para el sector en muchos de los países. Frente a esta perspectiva, la acción del Banco puede ser decisiva en cuanto a apoyar a los gobiernos, los cuales continuarán enfrentando el serio reto que significa cumplir con las Metas del Milenio, en un contexto de mayor eficiencia y de recursos fiscales limitados.

Esperamos que este estudio contribuya a comprender mejor las realidades políticas y económicas de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento que guían las muy necesarias inversiones en el sector.

Por último, deseamos agradecer al Programa BID-Países Bajos para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (INWAP por sus siglas en inglés) por su contribución financiera, la cual hizo posible este informe.

Antonio Vives
Gerente a.i.
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.
Febrero de 2007

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	9
Introducción	20
Objetivos y alcances del estudio	20
Metodología y limitaciones	21
Presentación de los casos	21
Causas de la salida de los operadores internacionales	24
Salidas por decisiones estratégicas a nivel mundial del grupo controlador	25
Salidas por cambios en las políticas sectoriales nacionales	27
Salidas por conflictos sociales y políticos	29
Salidas por quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato	30
Análisis transversal de elementos que incidieron en la salida de los operadores	33
Consecuencias de la salida de los operadores internacionales	40
Lecciones aprendidas	43
Procesos de incorporación de operadores privados	43
Aspectos relacionados con el diseño de los contratos	44
Aspectos de la institucionalidad regulatoria	49
Aspectos relacionados con la actuación de los operadores internacionales	51
Aspectos de gestión política	53
Conclusiones y perspectivas	55
Apéndice A. Argentina	63
Apéndice B. Bolivia	107
Apéndice C. Chile	126
Apéndice D. Uruguay	143
Apéndice E. Venezuela	151
Apéndice F. Otros países	158
Bibliografía	168

Siglas y acrónimos

ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
ABSA	Aguas Bonaerenses S.A.
ADELCO	Liga de Acción del Consumidor
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AGBAR	Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.
ANA	Agencia Nacional del Agua
AWG plc	Anglian Water Group
AySA	Agua y Saneamientos Argentinos
CAA	Compañía de Aguas del Aconquija S.A.
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAPA	Comisión del Agua Potable y Alcantarillado
CAPAMA	Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Aguascalientes
CCC	Comisión de Control de Concesión
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGE	Compagnie Générale des Eaux
CIADI	Centro Internacional de Arreglos de Disputas de Inversiones
CNDAV	Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
Coordinadora	Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
COT	Construcción-operación-transferencia
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
DAS	Dirección de Agua y Saneamiento
DHC	Desarrollos Hidráulicos de Cancún
DIPAS	Dirección Provincial de Agua y Saneamiento
DIPOS	Dirección Provincial de Obras Sanitarias
EDB	Electricidade de Portugal
EHRs	Empresas Hidrológicas Regionales
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento
EMOS S.A.	Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A.
ENOHSA	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
ENRESS	Ente Regulador de Servicios Sanitarios
EPAS	Ente Provincial del Agua y de Saneamiento
EPSA	Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario

Siglas y acrónimos (Cont.)

EPSAS	Empresa Pública Social de Aguas y Saneamiento S.A.
ERSACT	Ente Regulador de los Servicios de Agua y Cloacas de Tucumán
ERSEP	Ente Regulador de Servicios Públicos
ESSAL S.A.	Empresa de Servicios Sanitarios Los Lagos S.A.
ESSAN S.A.	Empresa de Servicio Sanitarios de Antofagasta S.A.
ESSBIO S.A.	Empresa de Servicios Sanitarios del Bío-Bío S.A.
ESSCO S.A.	Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo S.A.
ESVAL S.A.	Empresa de Servicios Sanitarios de Valparaíso S.A.
ETOSS	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
FCC	Fomento de Construcciones y Contratas S.A.
FEDECOR	Federación Departamental Cochabambina de Regantes
FEJUVE	Federación de Juntas de Vecinos
FFOSE	Federación de Funcionarios de OSE
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GMD	Grupo Mexicano de Desarrollo
HIDROVEN	Compañía Anónima Hidrológica Venezolana
ICA	Ingenieros Civiles Asociados
INOS	Instituto Nacional de Obras Sanitarias
InterAguas	Interaguas Servicios Integrales del Agua S.A.
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OCABA	Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OPA	Oferta Pública de Acciones
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
OPP	Oficina de Programación y Presupuesto
ORAB	Organismo Regulador de Aguas Bonaerense
OSBA	Obras Sanitarias Provincia De Buenos Aires
OSE	Obras Sanitarias del Estado
OSM SA.	Obras Sanitarias de Mendoza S.A.
OSM SE	Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad del Estado
OSN	Obras Sanitarias de la Nación

Siglas y acrónimos (Cont.)

OST	Obras Sanitarias de Tucumán
POE	Plan quinquenal de obras y expansiones
PPP	Participación Público-Privada
REDES-AT	Amigos de la Tierra Uruguay
Repp	Red de Entidades Políticas Públicas
RILES	Residuos Industriales Líquidos
SAASA	Servicios de Agua y Alcantarillado de Aguascalientes S.A. de C.V.
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAMAPA	Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
SANEPAR	Companhia de Saneamiento do Paraná
SEMAPA	Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
SENDOS	Servicio Nacional de Obras Sanitarias
SEP	Sistema de Empresas
SIRESE	Sistema de Regulación Sectorial
SISAB	Superintendencia de Saneamiento Básico
SISS	Superintendencia de Servicios Sanitarios
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SSRH	Subsecretaría de Recursos Hídricos
SUEZ	SUEZ Lyonnaise Des Eaux
U.F.	Unidad de Fomento
UNIREN	Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua
VSB	Viceministerio de Servicios Básicos

RESUMEN EJECUTIVO

A principios de la década de los años noventa, las importantes falencias que mostraba la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina hicieron que numerosos países implementaran sendas reformas institucionales conducentes a lograr una mayor eficiencia en ese terreno. Entre otros aspectos, se facilitó y promovió la participación de experimentados operadores privados internacionales, quienes aportarían financiamiento y conocimientos de gestión gerencial y tecnológica para resolver las deficiencias existentes en los servicios prestados hasta entonces por entidades públicas.

La participación de estos operadores internacionales en el sector era un hecho significativo en América Latina a fines de los años noventa, y las perspectivas indicaban que esta participación seguiría creciendo. Sin embargo, a mediados de la primera década del nuevo siglo se aprecia un cambio radical en su presencia. Efectivamente, muchos de ellos ya se han retirado, mientras que otros están en vías de hacerlo o han anunciado su intención de salir. La mayoría de los servicios han sido reestatizados.

Los objetivos de este estudio consisten en identificar y documentar con precisión las causas que subyacen a la salida de aquellos operadores privados internacionales que ingresaron a prestar servicios de agua potable y saneamiento en numerosos países de América Latina. Se analizan también sus consecuencias para el sector y se derivan las enseñanzas y conclusiones del caso con el fin de identificar nuevos modelos de gestión y financiamiento en la provisión de servicios en la región.

El estudio ha examinado en detalle un total de 14 casos distribuidos en cinco países. De estos, seis corresponden a Argentina y dos a cada uno de los países restantes: Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela. En cuatro casos ha estado involucrado el grupo SUEZ Lyonnaise des Eaux (SUEZ), ya sea individualmente o con la Sociedad General De Aguas De Barcelona S.A (AGBAR). Del resto hay tres casos de operadores estadounidenses (uno de Bechtel y dos de Azurix Corp), uno adicional de Francia (la Compagnie Générale des Eaux, CGE), dos del Reino Unido (Thames Water y Anglian Water) y cuatro de España (Fomento de Construcciones y Contratas—FCC, AGBAR, Aguas de Valencia S.A. y Aguas de Bilbao S.A.).

El cronograma de casos de salida de los operadores muestra que los primeros siete ocurrieron esporádicamente entre fines de 1998 y principios de 2004 a razón de uno por año, e involucraron indistintamente a todos los países estudiados y a seis empresas participantes. Posteriormente se observa una gran concentración de casos, ya que desde octubre de 2005 y hasta enero de 2007, es decir, en apenas poco más de un año, salieron las empresas internacionales de siete de los catorce contratos analizados. Este fenómeno se ha dado indistintamente en cuatro de los cinco países analizados, aunque con una concentración importante en Argentina, cuyos ejemplos son especialmente significativos por su tamaño (Capital Federal, Santa Fe y Córdoba). En cinco de los siete casos de salidas recientes ha estado involucrado SUEZ, principalmente en conjunto con AGBAR.

Causas centrales de la salida de los operadores internacionales

No siempre existe una razón única fácilmente identificable que explique la salida de los operadores internacionales, ya que, en general, detrás de ciertos detonantes de la crisis final, en los casos que ocurrió, hay un número apreciable de factores que contribuyeron al quiebre del equilibrio económico-financiero de los contratos. Sin embargo, los casos estudiados se pueden agrupar bajo cuatro causas generales: (a) decisiones estratégicas a nivel mundial, (b) cambios de política nacional, (c) conflictos sociales y políticos, y (d) quiebre del equilibrio económico-financiero de la concesión.

Decisiones estratégicas a nivel mundial del grupo controlador

La primera categoría se relaciona con decisiones estratégicas a nivel mundial de las empresas controladoras, las cuales optaron por retirarse del mercado por razones ajenas a la situación de los servicios en sí. Esta causa es evidente en los casos de Thames Water y Anglian Water en Chile, y de Azurix en Mendoza, Argentina. Los motivos del cambio estratégico se relacionan con la reorientación que dieron las casas matrices a sus negocios en busca de mejores oportunidades para obtener ganancias, lo que los llevó a concentrarse nuevamente en sus servicios tradicionales en los países de Europa, o simplemente cerrar las operaciones. La salida se efectuó ordenadamente y sin conflicto por medio de la venta de los respectivos paquetes accionarios a grupos de inversionistas, principalmente locales, aunque soportaron importantes pérdidas.

Cambios de política sectorial nacional

En cuatro casos analizados (los dos de Uruguay y los dos de Venezuela) se aprecia que la salida obedece fundamentalmente a cambios en la política nacional. En el contexto venezolano, la nueva administración que asumió el poder en 1998 —año en que estaban en plena ejecución los contratos de gestión integral en los estados de Lara, a cargo de Aguas de Valencia S.A., y Monagas, operada por FCC—, inició una política tendiente a fortalecer las municipalidades, la participación comunitaria y el cooperativismo. Desde esta perspectiva, la experiencia relativamente magra del sector privado a través de contratos de gestión no ofrecía una alternativa de interés. Así que simplemente se dejó que los contratos terminaran sin que se hayan renovado, y se ha continuado la prestación de los servicios a través de la respectiva empresa pública regional.

En Uruguay la presión social organizada en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, creada en 2001, logró la aprobación de una amplia reforma constitucional que prohibió la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento en el país desde finales de 2004. Esta Comisión integró exitosamente los intereses gremiales de la empresa pública que atiende el sector a nivel nacional, grupos ambientalistas, partidos políticos, sindicatos de trabajadores, asociaciones de usuarios y otros. Concurrentemente hubo un cambio político en el país que resultó en la salida del poder de los gobiernos que habían apoyado la incorporación del sector privado en los servicios públicos, mientras que las reformas logradas hasta ese momento no consiguieron captar el apoyo sostenido de la población. La administración que llegó al poder en 2005, propició la rápida salida de los dos operadores existentes que atendían pequeños sectores del departamento de Maldonado y que habían sido responsabilizados de alzas tarifarias, falta de cumplimiento de las inversiones comprometidas y otros problemas. Esto coincidió también con la voluntad de estos operadores de retirarse por motivos asociados a la crisis económica (Aguas de Bilbao S.A.), y por falta de perspectivas de mercado (AGBAR). Fue así como se logró un rápido acuerdo satisfactorio y no conflictivo entre las partes.

Conflictos sociales y políticos

En los casos de Bechtel en Cochabamba, de la CGE en Tucumán, y de SUEZ en la concesión de La Paz y El Alto en Bolivia, la salida del operador internacional se asocia directamente a los conflictos sociales y políticos originados en su entrada, o en situaciones posteriores surgidas durante la gestión del mismo.

En las concesiones de Cochabamba y Tucumán, el detonante lo constituyeron las desmedidas alzas tarifarias aplicadas al inicio de la concesión, las cuales no tenían ninguna viabilidad social y/o política. En ambos casos hubo serios cuestionamientos a la transparencia de los procesos de adjudicación de los contratos y a los términos de los acuerdos alcanzados en las negociaciones con el operador, además de que existía poco apoyo político local y el que había se revirtió ante los reclamos de la población. La sociedad se organizó fuertemente y los movimientos fueron severos, inmediatos, y con un ángulo político significativo en contra del concesionario y las autoridades. En el caso de Cochabamba, esta situación incluso obligó al mandante del contrato a rescindirlo a los pocos meses de iniciado. En dicha ciudad, la Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida (la “Coordinadora”) que encabezó la llamada “Guerra del Agua” agrupó a diversos sectores y

gremios, y fue muy eficaz en cuanto a generar protestas masivas. En Tucumán, la nueva autoridad promovió el no pago de las facturas, lo que aunado a los problemas que se presentaron en la calidad del agua a los pocos meses de iniciada la operación del concesionario, derivó eventualmente en su salida a los tres años.

En el caso de Aguas del Illimani S.A., responsable de los servicios de El Alto y La Paz desde mediados de 1997, la salida de la empresa fue causada por la presión social asociada a la falta de ampliación de las redes de agua y saneamiento, a los altos costos de conexión y a los aumentos ligados a la dolarización de la tarifa. En contraste con los casos anteriormente señalados, en El Alto y La Paz no hubo alzas significativas de tarifas al comienzo de la concesión, y la empresa pudo desarrollar una parte importante de las inversiones comprometidas. Las protestas comenzaron recién después de tres años de iniciadas las operaciones de la empresa, incentivadas políticamente a partir de la “Guerra del Agua” de Cochabamba de principios de 2000. Estas acciones tuvieron su clímax a principios de 2005, fecha en que la severidad de las huelgas y disturbios condujo al gobierno a decidir la salida del operador. Finalmente, en 2007 el gobierno y SUEZ llegaron a un acuerdo amistoso para la transferencia de acciones de este operador al Estado, lo cual dio lugar a la creación de una nueva empresa pública para prestar el servicio.

Quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato

En los cuatro casos restantes analizados, que involucran a SUEZ /AGBAR en Aguas Argentinas S.A., y en las provincias de Santa Fe y Córdoba, así como a Azurix en la provincia de Buenos Aires, se ha considerado que la razón central de la salida del operador internacional fue el quiebre del equilibrio económico-financiero de la concesión.

En los tres primeros casos, el detonante de la salida fue la Ley de Emergencia Pública dictada en 2002, la cual pesificó y congeló las tarifas de los servicios básicos en el contexto de una fuerte devaluación que incrementó el servicio de la deuda en moneda extranjera y los costos de los bienes transables, haciendo inviables financieramente los contratos.

Las negociaciones posteriores no concluyeron en acuerdos satisfactorios. El gobierno central y los gobiernos provinciales involucrados no estuvieron dispuestos a compensar económicamente a los concesionarios por las consecuencias negativas del congelamiento de tarifas y del incremento de costos. Ello se explica, en primer lugar, por el historial de renegociaciones e incumplimientos que en opinión de las autoridades tuvieron estos contratos desde antes de la crisis, particularmente los de Aguas Argentinas S.A. y los de la provincia de Santa Fe, y que generaron un ambiente negativo respecto de SUEZ. Un segundo factor fue el cambio de autoridades en 2002. Éstas llegaron con una visión política diferente de los hechos, y endurecieron la posición del gobierno en las negociaciones y a la vez indujeron a que los reguladores impusieran importantes multas a los concesionarios. A su vez, las empresas reaccionaron recurriendo al arbitraje internacional ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y a la presión indirecta vía sus gobiernos y las entidades financieras internacionales. El efecto final fue la rescisión de los contratos “por culpa del concesionario,” y la transferencia de los servicios a empresas públicas en 2006. Sólo en Córdoba, se acordó eventualmente la venta de las acciones de los socios internacionales a un grupo inversionista local que asumió el control del servicio desde fines de 2006.

En el caso del contrato de Azurix en la provincia de Buenos Aires, la causa central de la salida de la empresa fue el rápido quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato, como consecuencia de haber ofrecido un canon excesivo para adjudicárselo, el cual no fue reconocido como amortizable a través de la tarifa, según pretendía la empresa. Además, el gobierno intervino para no autorizar una serie de ajustes tarifarios, algunos de los cuales habrían estado permitidos en las bases de la concesión. Por otra parte, el surgimiento de serios problemas de potabilidad del agua en la ciudad de Bahía Blanca hizo que la población se movilizara contra la empresa con el aval del gobierno, que además promovió el no pago de las facturas. Estas situaciones incidieron también en que la empresa concesionaria no tuviera acceso a créditos de la banca multilateral y por lo

tanto no pudiera cumplir con las inversiones comprometidas. Estos eventos se presentaron entre mediados de 1999 y mediados de 2001, antes de la quiebra de ENRON Corp., propietario de Azurix Corp., y de la crisis política y económica argentina, ocurridas ambas a fines de ese año. Las reclamaciones de Azurix ante el CIADI fueron acogidas favorablemente y se estableció una indemnización por US\$ 165 millones, la cual está siendo apelada por el gobierno. El servicio se revirtió a una nueva empresa pública provincial.

Consecuencias de la salida de los operadores internacionales

A continuación se resumen las principales consecuencias de la salida anticipada de los operadores internacionales.

En 10 de los 14 casos estudiados, la prestación del servicio ha vuelto a manos de empresas estatales análogas a las que existían antes de ser concesionada a operadores privados. Esta reestatización fue el resultado directo del desencanto con el proceso de incorporación de los mismos, particularmente en los casos en que tal vinculación resultó altamente conflictiva. A ello se agrega el giro político observado en contra de estos procesos en varios países.

No obstante, también es cierto que en los cuatro casos en los que no se reestatizó la empresa (ESVAL S.A. y ESSBIO S.A. en Chile, y Aguas Cordobesas S.A. y Obras Sanitarias de Mendoza S.A.) se produjo la incorporación a la misma de grupos inversionistas, principalmente locales, lo cual ha fortaleciendo la presencia de estos operadores en dichos países.

La información disponible sobre la prestación de los servicios con posterioridad a la salida de los operadores privados es muy limitada, especialmente por el hecho de que la mitad de los casos han ocurrido hace menos de un año. Aun así, en Tucumán, Cochabamba y Monagas, donde los operadores ya salieron hace varios años, la situación de los prestadores estatales presenta importantes deficiencias, estancamiento o deterioro. No hay evidencias que sugieran que las nuevas empresas estatales serán capaces de superar las limitaciones tradicionales que las han afectado.

Asimismo se ha producido un debilitamiento generalizado de las entidades regulatorias, especialmente en los casos en que se han presentado conflictos serios. Entre gobiernos y usuarios existe la percepción de que estos entes no cumplieron con el papel que se les había asignado, si bien en muchos casos no contaron con los recursos y la autonomía técnica y política necesarios para desarrollar su labor. Las reacciones han sido especialmente significativas en Bolivia y en varias provincias de Argentina. Sólo en el caso de Chile se puede argumentar que la interacción del regulador con poderosos operadores internacionales permitió su fortalecimiento, pues se logró manejar con éxito tanto las fijaciones tarifarias quinquenales como las exigencias de cumplimiento de los planes de desarrollo.

Como temas pendientes de resolución se encuentran los numerosos juicios ante el CIADI. De los casos analizados para Argentina, hay todavía cinco en los que se espera el fallo arbitral. Estas demandas ascienden a unos US\$ 2.000 millones, por lo que las consecuencias financieras y políticas de tales arbitrajes pueden ser sustanciales.

Una consecuencia adicional de los procesos analizados es la percepción de los operadores internacionales acerca de que los riesgos de invertir en el sector son más elevados de lo que estaba previsto, aspecto que ha influido en el retiro o congelación de la expansión de algunos operadores como SUEZ y AGBAR.

Lecciones aprendidas

La comparación de las situaciones en las cuales la salida de los operadores ha sido conflictiva con aquellas en las que no lo fue, así como la experiencia de países que aún mantienen la presencia de operadores privados, dan luces sobre las principales enseñanzas de esta experiencia de incorporación de operadores privados.

Proceso de incorporación de operadores privados

Todos los casos en los cuales hubo un solo oferente y poca transparencia en el proceso de adjudicación o negociación, condujeron tarde o temprano al quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato y a la salida del operador. La importancia de generar competencia y transparencia en la adjudicación de contratos es fundamental y ha sido ampliamente reconocida por muchos años. Con todo, se adjudicaron algunas concesiones en condiciones muy deficientes, en lo cual influyeron evidentemente factores políticos y las limitaciones de tiempo para la implementación de reformas sectoriales integrales.

Aspectos relacionados con el diseño de los contratos

En cuatro de los siete casos más conflictivos considerados en este estudio, el tema central de discusión estuvo relacionado con las consecuencias que provocó en la población el alza de tarifas por los servicios al inicio de la concesión. No cabe la menor duda de que en estos casos hubo una falla fundamental en el diseño de los términos de la concesión que pudo haber sido evitada. Si bien es evidente que las alzas tarifarias son una condición indispensable para salir del llamado círculo vicioso en que se encuentran muchas de las empresas públicas del sector, la manera o la rapidez con que se pueden efectuar estas alzas es crítica. Los modelos de regulación de Colombia y Chile permiten desligar los ajustes tarifarios de procesos de privatización específicos, además de que allí los aumentos han sido graduales. Ello ha facilitado la aceptación por parte de la población, pues también se cuenta con mecanismos objetivos y explícitos de subsidios a familias de menores ingresos para mitigar los impactos de las alzas.

Sin embargo, no se puede dejar de advertir la falta de buen criterio por parte de los operadores y las autoridades involucradas en estos casos, pues implantaron aumentos tarifarios muy significativos sin medir sus consecuencias sociales y políticas, y sin haber preparado una seria política comercial y de información dirigida a mitigar los impactos negativos, así como a explicar los programas de inversión u otras medidas similares.

En los casos de la ciudad de El Alto en Bolivia, y también en los contratos de Aguas Argentinas S.A., Santa Fe y Mendoza en Argentina, así como de la Zona Este de Maldonado en Uruguay, se aprecia que hubo problemas serios asociados a las elevadas tasas por conexión que se cobraban a los nuevos usuarios de los sistemas, los cuales pudieron haberse evitado con un mejor diseño tarifario.

En los casos de las concesiones licitadas en Argentina, Uruguay y La Paz y El Alto, se asignó incorrectamente el riesgo cambiario a los usuarios, pues se contempló utilizar el dólar estadounidense como moneda de referencia para la fijación tarifaria o para el pago de un canon periódico al Estado. Ante la crisis, los incrementos de costos no pudieron ser transferidos a los usuarios, lo que provocó el quiebre del equilibrio económico-financiero de varios contratos. La alternativa evidente es proponer contratos donde los riesgos cambiarios sean explícitamente asumidos por los financistas.

La transición de los regímenes tarifarios de una situación en que son altamente ineficientes, insuficientes e inequitativos, a una donde predomina la racionalidad, demostró ser fuente de innumerables conflictos, de manera que se requiere de una ingeniería muy fina que permita un ajuste gradual que mitigue las grandes varianzas en las facturas individuales. Ello incluye, entre otros aspectos la necesidad de disponer de herramientas transparentes y focalizadas para atender las necesidades de las familias de menores ingresos.

Es imprescindible contar con mecanismos de resolución de conflictos adecuados que permitan enfrentar todas las situaciones que no pueden ser previstas a lo largo de la vida de los contratos. Se advierte que no hubo provisiones específicas a este respecto, y que las cláusulas relevantes derivaron la resolución de conflictos directamente a los tribunales locales. El hecho de que numerosos operadores recurrieran rápidamente al CIADI para reclamar por indemnizaciones y perjuicios demuestra que los mecanismos previstos no funcionaron adecuadamente. La utilización de una entidad internacional para dirimir conflictos debería ser un recurso de última instancia.

En todos los contratos examinados se incorporaron extensas cláusulas referidas al régimen de sanciones aplicables ante faltas del concesionario, las cuales demostraron ser inefectivas para lograr que las empresas cumplieran con sus compromisos, especialmente en lo que se refiere a los planes de inversión. La lentitud de los procedimientos y las posibilidades de recusación dilataron extensamente su aplicación y la hicieron inefectiva.

Hay evidencias de que en diversos contratos la situación de la información técnica inicial fue deficiente, lo cual creó problemas inmediatos de renegociación o de incumplimiento. Es obvio que una buena preparación técnica, económica y financiera de la información base de los contratos es una condición esencial para mitigar futuros problemas.

En los casos de Aguas Argentinas S.A., Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., Aguas del Illimani S.A., y posiblemente en el de Aguas Cordobesas S.A., hay evidencia de niveles altos de endeudamiento. Ello ha sido consecuencia parcial de haberse aceptado el acceso de estas empresas al financiamiento de fuentes multilaterales (BID, Banco Mundial y CFI) sin el correspondiente aumento en el aporte de capital propio. Es claro que los contratos deberían incorporar restricciones en este sentido. Luego de haber visto los desenlaces pareciera que la banca multilateral debió haber exigido mayores aportes propios, con el fin de promover la participación privada como una solución inmediata a la ausencia de recursos públicos.

Aspectos de la institucionalidad regulatoria

Con excepción de Chile, la institucionalidad regulatoria se creó con el propósito expreso e inmediato de supervisar los contratos de concesión recién otorgados a los operadores privados. El que no se tuviera la experiencia previa necesaria para lidiar con los problemas complejos asociados a este rol del Estado incidió naturalmente en su configuración. Es así como se presentaron problemas de falta de herramientas para la regulación, de captura del regulador, y de falta de recursos y autonomía para desarrollar estas funciones.

La experiencia de los casos de Chile y Colombia muestra que la incorporación gradual y ordenada de un marco de regulación, así como de las entidades reguladoras en sí, puede ser un factor de éxito para mejorar la eficiencia de la prestación de los servicios. Los cambios masivos y rápidos de regulación y la incorporación acelerada de privados demostraron no ser sostenibles. Por otra parte, la ausencia de regulación en un contexto de alta flexibilidad para la renegociación de contratos, como es el caso de México, facilita la participación privada aunque deja dudas sobre su eficiencia.

Aspectos relacionados con la actuación de los operadores internacionales

Posiblemente el elemento más sorprendente que surge de este estudio es el hecho de que algunas de las grandes corporaciones involucradas en el sector hicieron cambios de políticas estratégicas enormes en períodos relativamente breves. Es claro entonces que los concesionarios no tienen necesariamente el compromiso de permanencia de largo plazo previsto en los contratos. Es por ello que, independientemente de las circunstancias de los mismos, deben establecerse las opciones para minimizar los costos de transacción de salida para las partes.

Es difícil determinar en qué medida hubo expectativas desmedidas de parte de las empresas que no se cumplieron. Por su naturaleza, estos servicios son negocios de largo plazo. Con todo, es evidente que los operadores internacionales han demostrado ser altamente sensibles a los resultados financieros de corto plazo, lo que además induce comportamientos oportunistas. Los grandes operadores llegaron masivamente, lo cual muestra una cierta minimización o desconocimiento de los riesgos involucrados. Es posible también que las expectativas de obtener utilidades significativas estuvieran relacionadas con el desarrollo de otros negocios vinculados con la prestación de los servicios que a la postre no se materializaron, como por ejemplo el tratamiento de aguas industriales y similares, o con la posibilidad de derivar actividades a empresas afines (para la prestación de servicios de ingeniería, construcción y operación especializados).

La capacidad de gestión comercial de algunos operadores fue notoriamente deficiente al no advertir, prevenir o mitigar los impactos de las alzas tarifarias en los usuarios. Lo mismo puede decirse de la capacidad técnica para tomar medidas oportunas encaminadas a resolver diversos problemas de la prestación del servicio que causaron el rechazo de la población y la intervención de entes políticos. Es claro que hubo ingenuidad política y también oportunismo en aceptar contratos en condiciones poco transparentes que ofrecían grandes ganancias, y frente a los cuales los mandantes retiraron rápidamente su apoyo a la concesión una vez que empezaron a surgir los primeros problemas.

La experiencia técnica de los operadores internacionales no se transmitió adecuadamente a los niveles locales, en algunos casos por posible desconocimiento del medio, problemas de comunicación y otros. La capacidad técnica local demostró ser adecuada o suficiente en Argentina, Chile y Uruguay, donde los problemas que enfrentaban las empresas prestadoras tenían que ver con cuestiones relacionadas con la organización industrial del sector (diversidad de objetivos, injerencia política y otros) y no con carencias en materia de conocimiento tecnológico.

Se debe notar la rápida decisión de los operadores extranjeros de solicitar medidas compensatorias a través de arbitrajes internacionales y de intervención de sus respectivos gobiernos, amparándose en tratados bilaterales de inversiones u otros, dejando de lado la utilización de jurisdicciones locales u otros medios de resolución de conflictos. Estos procesos son largos, caros y con resultados ambiguos para las partes. Su utilización introduce además una nueva fuente de conflicto entre los operadores y los mandantes, que en diversos casos impidió llegar a acuerdos en las renegociaciones de los contratos.

Lo anterior contrasta con el hecho de que en Argentina y Chile han surgido algunos grandes operadores privados locales que se han hecho cargo de los contratos o han seguido prestando los servicios a pesar de la crisis.

Aspectos de gestión política

Es notable que en varios de los casos estudiados el apoyo político al proceso fue débil y cambiante, lo que conspiró en contra de la estabilidad de largo plazo necesaria para cumplir con los objetivos de este tipo de contratos. El análisis claro e informado de los impactos de los cambios en los procesos de regulación y de incorporación de operadores privados, y su debida difusión, parecen ser muy relevantes cuando se trata de prevenir situaciones catastróficas como algunas de las señaladas. El caso de Chile demuestra el éxito de este tipo de estrategias, las cuales fueron ampliamente aplicadas en las fases de reforzamiento del marco de regulación a mediados de los años noventa, y con anterioridad a la privatización de los servicios. Ello permitió consolidar un amplio apoyo de la población a las reformas, así como la aceptación de los aumentos tarifarios que siguieron.

Hubo casos en que la incorporación de gestión privada en los servicios sanitarios fue promovida por los bancos multilaterales, como parte de sus operaciones de préstamo.

En contrapartida, se aprecia también la falta de sensibilidad política de los operadores internacionales, quienes no siempre actuaron con la debida cautela.

Un factor importante en varios países es la falta absoluta de participación de la sociedad civil en los procesos y decisiones relacionados con las privatizaciones, lo cual debilita su ejecución posterior.

Conclusiones y perspectivas

Los casos analizados en este estudio demuestran que las expectativas de los años noventa sobre el mejoramiento del sector se cumplieron sólo parcialmente. De los cinco países analizados, únicamente en el caso de Chile se puede asegurar que se lograron los objetivos de mejorar la eficiencia en la gestión de los servicios y de financiar importantes incrementos en las inversiones¹. En cambio en los casos de Tucumán, Cochabamba y en la concesión de Azurix de Buenos Aires, es evidente que el aporte de haber incorporado operadores privados fue prácticamente nulo por el elevado nivel de conflicto que se generó desde el comienzo de estos contratos. Aquí no hubo ni gestión ni inversiones. En la misma categoría se podría clasificar la participación de el gestor privado en Monagas.

En los ocho casos restantes se puede concluir que la estrategia de incorporar operadores privados tuvo resultados mixtos, ya que aunque mejoraron numerosos indicadores de gestión y se hicieron inversiones, éstas fueron inferiores a las previstas o comprometidas.

No cabe duda de que en numerosos casos las condiciones no estaban dadas para una incorporación masiva del sector privado, tal y como se pretendió, tanto porque no existía la experiencia técnica asociada al diseño y regulación de contratos de este tipo, como por la falta de un apoyo político sólido y duradero, lo cual es imprescindible para la permanencia de concesionarios privados por plazos largos en este tipo de industria. El cambio de dirección en el péndulo político en varios países latinoamericanos contribuyó a que la vinculación de operadores privados en este sector se viera como una amenaza, tal y como lo demuestran las experiencias negativas ocurridas en diversos países.

No se puede pasar por alto un cierto grado de incompetencia de algunos operadores, quienes con un muy mal manejo político y técnico o con un comportamiento directamente oportunista, intentaron obtener rentas incrementando desproporcionadamente las tarifas, o promovieron continuas renegociaciones del contrato sin que existiera la base de apoyo político que permitiera sostener el impacto social negativo que ello causó. Las enseñanzas derivadas de estas experiencias dan cuenta clara de los principales problemas que se enfrentaron en esta década de privatizaciones en el sector.

Perspectivas

Entre los elementos más relevantes a considerar para efectos de establecer las perspectivas del sector se cuentan las siguientes:

A principios de 2007, muchos de los principales operadores internacionales ya han salido de América Latina, y se piensa que es difícil que vuelvan masivamente, a no ser que algunos de los países grandes les abran sus puertas otra vez. Sin embargo, dadas las tendencias políticas prevalecientes es poco probable que se impulse una estrategia de incorporación masiva de operadores privados.

¹ Es importante aclarar que por el enfoque de este estudio, este argumento no contempla casos de éxito en los que no se ha dado la salida del operador internacional.

Asimismo, la mayoría de estos operadores privados internacionales están en busca de mercados más estables y si alguno de ellos mostrara interés de ingresar en la región muy probablemente sería bajo esquemas de participación con bajos niveles de inversión, ya sea como empresas mixtas o como socios gestores.

Por otra parte hay presencia de numerosos grupos de inversionistas privados locales que han tenido éxito en la prestación de los servicios. El apoyo a su crecimiento puede constituir una opción estratégica interesante. El mercado conformado por ciudades de tamaño medio es significativo y apto para que empresas de un tamaño razonable puedan prestar eficazmente el servicio.

El péndulo político se ha movido fuertemente hacia la reconstitución de las empresas públicas. De hecho, en 10 de los 14 casos estudiados los servicios fueron efectivamente reestatizados. El centro de la estrategia de desarrollo del sector pasa entonces por atender el desafío de diseñar las políticas e instituciones que conduzcan a superar los problemas endémicos de este tipo de entidades, sobre la base de los siguientes elementos:

- Ya existe una capacidad de regulación que podría ser aprovechada para aplicarla en las empresas públicas. La experiencia de países como Chile y Colombia puede ser rescatada para proponer políticas e instituciones que se enfoquen mejor en asegurar que no se repitan los vicios del pasado en la prestación de los servicios por parte de empresas públicas.
- En muchos casos fue posible mejorar la situación financiera de la prestación de los servicios por medio de las alzas tarifarias y de la racionalización de la estructura de tarifas, al tiempo que se ha superado la llamada “cultura de no pago” que se decía existía entre los usuarios. La profundización de estas políticas parece ser una condición esencial para avanzar en una mayor eficiencia del sector.
- El fortalecimiento de las empresas públicas pasa por introducir mecanismos que impidan la injerencia política en sus decisiones. Este factor fue y sigue siendo la principal causa de la falta de eficiencia de los servicios prestados por estos entes.
- El financiamiento de las inversiones volverá a basarse principalmente en fuentes públicas con los aportes que puedan hacer los estados centrales o provinciales. Como se sabe, tales recursos son necesariamente limitados y frecuentemente erráticos. La banca multilateral deberá entonces reiniciar esfuerzos por constituirse en una de las principales fuentes de financiamiento del sector.

SALIDA DE OPERADORES PRIVADOS INTERNACIONALES DE AGUA EN AMÉRICA LATINA



INTRODUCCIÓN

A principios de la década de los años noventa, las importantes falencias que mostraba la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina hicieron que numerosos países implementaran sendas reformas institucionales conducentes a lograr una mayor eficiencia en ese terreno. Entre otros aspectos, se facilitó y promovió la participación de experimentados operadores privados internacionales, quienes aportarían financiamiento y conocimientos de gestión gerencial y tecnológica para resolver las deficiencias existentes en los servicios prestados hasta entonces por entidades públicas.

La participación de estos operadores internacionales en el sector era un hecho significativo en América Latina a fines de los años noventa, y las perspectivas indicaban que esta participación seguiría creciendo¹. Sin embargo, a mediados de la primera década del nuevo siglo se aprecia un cambio radical en su presencia. Efectivamente, muchos de ellos ya se han retirado, mientras que otros están en vías de hacerlo o han anunciado su intención de salir.

Las causas de este fenómeno son múltiples, y varían de un país a otro y de operador a operador. Para bien o para mal, la salida de estos operadores ha creado en la región el reto de encontrar fuentes alternativas de financiamiento y nuevas opciones de manejo de los servicios de agua potable y saneamiento.

Objetivos y alcances del estudio

Los objetivos de este estudio consisten en identificar y documentar con precisión las causas que subyacen a la salida de los operadores privados internacionales que ingresaron a prestar servicios de agua potable y saneamiento en numerosos países de América Latina. Se analizan igualmente sus consecuencias para el sector, y se derivan las lecciones y conclusiones del caso con el fin de identificar nuevos modelos de gestión y financiamiento en la provisión de servicios en la región.

Entre los alcances del trabajo figuran: (a) efectuar un inventario de casos y describir los principales elementos que los caracterizan; (b) establecer las causas inmediatas y de fondo que ocasionaron la salida de dichos operadores; (c) identificar las consecuencias de esta salida para los usuarios, regulador, mandante, inversionistas y socios minoritarios, según el caso; (d) identificar las lecciones de estos procesos, y (e) extraer conclusiones sobre las perspectivas de la participación privada en el sector en los próximos años y sobre las tendencias de gestión y de financiamiento, e identificar elementos relevantes para la formulación de la política sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo.

El estudio contiene una revisión detallada de todos los casos ocurridos en Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela, así como un panorama general de la situación en Brasil, Colombia y México. El foco central del análisis es el retiro de los operadores internacionales privados, representados por numerosas empresas europeas (principalmente de España, Francia e Inglaterra) y norteamericanas a las que se adjudicaron sendos contratos de concesión o de gestión, para la prestación de los servicios². En consecuencia, se ignoran en este estudio los casos —exitosos o no— de empresas privadas locales que también han surgido en estos años, así como de cooperativas y aguateros (muy significativas en varios países³), y los de algunos operadores privados internacionales que aún permanecen en diversas ciudades de América Latina. Este estudio no pre-

1 Los antecedentes sobre este proceso y su profundidad se pueden encontrar en Silva y otros (1998) y Corrales (2004).

2 Una breve descripción de las principales empresas operadoras internacionales puede consultarse en Hall (1999).

3 La situación de estos prestadores se analiza en detalle en Solo (2003).

tende evaluar el éxito o fracaso y/o las ventajas o desventajas que han tenido los procesos de incorporación de operadores privados en el sector.

Metodología y limitaciones

Para los casos seleccionados se procedió a recopilar la información públicamente disponible en artículos de prensa, informes financieros, páginas en Internet, artículos publicados, y otros. Complementariamente se obtuvo información en el terreno por medio de entrevistas personales a actores relevantes, actuales o pasados, entre los cuales figuran presidentes o gerentes de las empresas operadoras y directivos de organismos reguladores, de entes rectores o mandantes. También se entrevistó a profesionales especialistas del sector que a lo largo de los años han estado involucrados en las decisiones que se han tomado en cada país o las conocen de cerca. Dada la naturaleza conflictiva de muchos de los casos que se presentan (algunos de los cuales todavía no se han resuelto judicialmente), y de los cargos que muchos de los entrevistados aún ostentan, las opiniones recabadas se mantienen en el anonimato.

El trabajo de campo inicial se desarrolló principalmente en los meses de enero y febrero del 2006, cuando se obtuvo gran parte de la información básica y se llevaron a cabo las entrevistas programadas en los varios países. Por ello, los principales datos estadísticos utilizados reflejan los antecedentes que, en el mejor de los casos, terminan en el 2005, aunque en su mayoría son anteriores a dicho año. No obstante lo señalado, la celeridad de los cambios ocurridos en 2006 ha hecho necesario actualizar continuamente la descripción de la situación de muchos de los ejemplos analizados. El informe refleja principalmente la situación hacia octubre de 2006.

Las limitaciones principales del estudio se refieren a la falta de informaciones estadísticas detalladas que permitan en muchos de los casos sustentar con rigurosidad diversos aspectos de interés como son: la efectividad y eficiencia de los operadores internacionales y de los prestadores que los reemplazaron; los detalles de su situación financiera; y el grado de cumplimiento de los contratos y otros elementos relevantes de la salida de estos operadores. En algunas instancias esta falta de información pública es consecuencia directa de los procesos judiciales en curso. En muchos de los casos en los cuales surgieron conflictos de carácter social y político no ha sido posible documentar objetivamente la magnitud de los fenómenos ni sus orígenes, o ramificaciones, en parte por ser ámbitos de análisis que escapan a la experiencia profesional del autor. En general, el estudio ha procurado omitir opiniones que pudieran tener un contenido político o que hayan surgido de intereses políticos específicos.

Como se verá en los capítulos siguientes, son numerosos los casos en que la salida del operador ha sido muy conflictiva; de hecho hay litigios judiciales vigentes en entidades internacionales. Este estudio ha evitado pronunciarse explícitamente sobre tales situaciones y se ha limitado a presentar los puntos en contención y, cuando ha sido posible, la opinión de las partes.

Presentación de los casos

El estudio ha examinado en detalle un total de 14 casos distribuidos en cinco países. Los antecedentes descriptivos básicos se presentan en el Cuadro 1. De éstos, seis corresponden a Argentina y dos a cada uno de los países restantes: Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela. En lo que se refiere a los operadores internacionales afectados, se aprecia que en cuatro casos ha estado involucrado el grupo SUEZ Lyonnaise des Eaux (SUEZ), ya sea individualmente o en conjunto con Sociedad General De Aguas De Barcelona S.A (AGBAR). Del resto hay tres casos de operadores norteamericanos (uno de Bechtel y dos de Azurix), uno adicional de Francia (la Compagnie Générale des Eaux-CGE), dos del Reino Unido (Thames Water y Anglian Water) y cuatro de España (Fomento de Construcciones y Contratas S.A.-FCC, AGBAR, Aguas de Valencia S.A. y Aguas de Bilbao S.A.).

Once de los casos involucran contratos de concesión de largo plazo (de 25 a 30 años o indefinidos) para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado. En el caso de Córdoba, Argentina, la concesión sólo involucra el servicio de agua potable. En los dos de Venezuela se trata de contratos de gestión integral por cuatro años.

El cronograma de casos, ordenado según la fecha de salida del operador internacional, muestra que los primeros siete ocurrieron esporádicamente entre fines de 1998 y principios de 2004, a razón de uno por año, e involucraron indistintamente a todos los países estudiados y a seis empresas participantes. Posteriormente se observa una gran concentración de casos, ya que desde octubre de 2005 y hasta enero de 2007, es decir, en apenas poco más de un año, salieron las empresas internacionales de siete de los catorce contratos analizados. Este acelerado proceso ha creado la percepción de que ha ocurrido una “estampida”⁴ de los operadores internacionales de América Latina. Este fenómeno se ha dado indistintamente en cuatro de los cinco países analizados, aunque con una concentración importante en Argentina, cuyos ejemplos son especialmente significativos por su mayor tamaño (Capital Federal, Santa Fe y Córdoba). En cinco de los siete casos de salidas recientes ha estado involucrado SUEZ, principalmente en conjunto con AGBAR. De hecho, cabría caracterizar que lo que ha ocurrido en el último año ha sido en realidad una “estampida” de SUEZ y AGBAR de sus principales contratos en América Latina.

Los contratos de concesión son de larga duración, (de 25 a 30 años) y se espera que efectivamente perduren en ese lapso. Los casos analizados muestran, sin embargo, que en todos ellos los plazos efectivos de la concesión fueron mucho menores, observándose un mínimo inferior a cinco meses en Cochabamba, y de alrededor de tres años en Tucumán y en la provincia de Buenos Aires. Otros cuatro contratos tuvieron una duración de sólo cinco a seis años⁵. Finalmente, en cinco contratos los operadores permanecieron por más de ocho años, con un máximo de casi 13 años en el caso de la participación de SUEZ y AGBAR en Aguas Argentinas S.A..

4 Este término ha surgido en diversos foros internacionales y, aunque ilustrativo, es etimológicamente discutible que sea apropiado, por cuanto en general los eventos conducentes a este éxodo han sido independientes en los varios casos y países, y no ha tenido un carácter de impetuoso.

5 Se excluyen de esta cuenta los casos de los contratos de gestión en Monagas y Lara en Venezuela, que tenían un plazo límite de cuatro años.

Cuadro 1. Resumen cronológico de casos considerados

Empresa prestadora	Ámbito geográfico	Operador internacional	Fecha inicio control	Fecha salida	Duración (años/meses)
Cia. Aguas del Aconquija S.A.	Provincia Tucumán, Argentina	CGE	Jul-95	Oct-98	3 / 3
Aguas del Tunari S.A.	Cochabamba, Bolivia	Bechtel	Nov-99	Abr-00	0 / 5
Aguas de Monagas S.A. *	Estado Monagas, Venezuela	FCC	Mar-97	Mar-01	4 / 0
OSBA	Provincia de Buenos Aires, Argentina	Azurix Buenos Aires S.A.	Jun-99	Mar-02	2 / 8
HIDROLARA *	Estado de Lara, Venezuela	Aguas de Valencia S.A.	Abr-99	Dic-02	3 / 8
ESVAL S.A.	V región, Chile	Anglian Water	Abr-99	Nov-03	4 / 7
OSM S.A.	Provincia de Mendoza, Argentina	Azurix Mendoza S.A. **	Jun-98	Ene-04	5 / 7
Uruguay S.A.	Zona Este de Maldonado, Uruguay	Aguas de Bilbao S.A.	Jul-00	Oct-05	5 / 3
Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	Provincia de Santa Fe, Argentina	SUEZ/AGBAR	Dic-95	Feb-06	10 / 2
ESSBIO S.A. y Aguas Nuevo Sur Maule S.A.	VI, VII y VIII regiones, Chile	Thames Water	Mar-00	Feb-06	5 / 11
Aguas Argentinas S.A.	Capital Federal y 17 partidos de Buenos Aires, Argentina	SUEZ/AGBAR	May-93	Mar-06	12 / 10
Aguas de la Costa S.A.	Zona Oeste de Maldonado, Uruguay	AGBAR	Sep-93	Sep-06	8 / 0
Aguas Cordobesas S.A.	Ciudad de Córdoba, Argentina	SUEZ/AGBAR	May-97	Dic-06	9 / 7
Aguas del Illimani S.A.	La Paz y El Alto, Bolivia	SUEZ	Ago-97	Ene-07	9 / 5

* Casos de contratos de gestión integral. El resto son concesiones de largo plazo.

** El operador principal era Saur International, pero el estudio de caso se refiere al socio minoritario Azurix Mendoza.

Fuente: Elaboración propia.

El Apéndice de este informe presenta el detalle de la información disponible en cada caso estudiado, incluyendo los aspectos generales del sector de cada país y su marco regulatorio, las especificidades de la entrada de los operadores internacionales, las características principales de los contratos y su grado de cumplimiento, y las causas y consecuencias de la salida de los operadores internacionales.

En el cuerpo principal de este informe se sintetizan tales elementos y se destacan transversalmente las causas comunes de salida de los operadores, así como sus consecuencias. Posteriormente se presentan las principales lecciones de las experiencias y se extraen las conclusiones del estudio.

CAUSAS DE LA SALIDA DE LOS OPERADORES INTERNACIONALES

Este capítulo presenta una síntesis de las principales causas de la salida de los operadores internacionales del sector de agua potable y saneamiento de América Latina. El Cuadro 2 agrupa los casos estudiados según las razones principales de salida. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que no siempre existe una razón única que sea fácil de identificar ya que, en general, detrás de ciertos detonantes de la crisis final hay un número apreciable de factores que contribuyeron a la ruptura de los contratos, en los casos que ellos ocurrieron. Estos elementos se analizan en detalle en este capítulo y en el siguiente.

Cuadro 2. Clasificación de casos según razón principal de salida del operador internacional

Razón principal salida operador	Empresa prestadora	Operador internacional	Procedimiento de terminación de la participación	Observaciones
Decisiones estratégicas a nivel mundial del grupo controlador	ESVAL S.A.	Anglian Water	Venta de acciones controladoras a grupo local.	Anglian Water Group se reconcentró en el Reino Unido, en sector de agua, inmobiliarias y otros.
	ESSBIO S.A. y Aguas Nuevo Sur Maule S.A.	Thames Water	Venta de acciones controladoras a grupo internacional.	RWE, controlador de Thames Water, se reconcentró en su negocio tradicional de energía en Europa.
	OSM S.A.	Azurix Mendoza S.A.	Venta de acciones de socio minoritario a grupo local.	Evaluación de Azurix Corp., por su propietario ENRON, insatisfactoria a nivel mundial.
Cambios de política sectorial nacional	Aguas de Monagas S.A.	FCC	Terminación normal del contrato sin renovación.	Insatisfacción con resultados de la gestión del operador.
	HIDROLARA	Aguas de Valencia S.A.	Terminación anticipada del contrato sin renovación.	Cumplimiento satisfactorio, pero disponibilidad de recursos públicos para inversiones insuficientes.
	Uragua S.A.	Aguas de Bilbao S.A.	Venta de acciones por mutuo acuerdo al operador público.	Concesionario en dificultades financieras por crisis económica desde el 2001.
	Aguas de la Costa S.A.	AGBAR	Venta de acciones por mutuo acuerdo al operador público.	AGBAR había decidido retirarse de América Latina, por bajos resultados y reducidas expectativas del mercado.
Conflictos sociales y políticos	Cia. Aguas del Aconquija S.A.	CGE	Rescisión anticipada del contrato por el mandante.	Contrato inapropiado, alzas tarifarias excesivas y metas previstas no viables.
	Aguas del Tunari S.A.	Bechtel	Rescisión anticipada del contrato por el mandante.	Fuerte conflicto social por alzas de tarifas, y cambios legales sobre derechos de agua.
	Aguas del Illimani S.A.	Suez	Terminación por Acuerdo Amistoso.	Presión social por no expansión de redes y altos costos de conexión. Expansión no rentable.

Cuadro 2. Clasificación de casos según razón principal de salida del operador internacional (Cont.)

Razón principal salida operador	Empresa prestadora	Operador internacional	Procedimiento de terminación de la participación	Observaciones
Quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato	OSBA	Azurix Buenos Aires S.A.	Rescisión anticipada del contrato por el mandante.	Oferta de canon exagerada, disputas contractuales y oposición política. Contrato no viable.
	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	Suez/AGBAR	Rescisión anticipada del contrato por el mandante.	Quiebre económico-financiero contrato por crisis cambiaria, aumentos de costos y congelación tarifas desde 2002.
	Aguas Argentinas S.A.	Suez/AGBAR	Rescisión anticipada del contrato por el mandante.	Quiebre económico-financiero contrato por crisis cambiaria, aumentos de costos y congelación tarifas desde 2002.
	Aguas Cordobesas S.A.	Suez/AGBAR	Venta de acciones controladoras a grupo local.	Quiebre económico-financiero contrato por crisis cambiaria, aumentos de costos y congelación tarifas desde 2002.

Fuente: Elaboración propia.

Salidas por decisiones estratégicas a nivel mundial del grupo controlador

En tres de los casos estudiados —Anglian Water y Thames Water (que tenían operaciones en Chile), y Azurix en Mendoza— se ha advertido que la salida del operador obedeció a decisiones estratégicas tomadas por sus casas matrices, las cuales reorientaron su actividad mundial ya sea reconcentrándose en su territorio operacional original o en otros servicios. En ninguno de los casos citados la salida estuvo relacionada con las condiciones particulares de la empresa o del servicio que se estaba prestando. La salida se efectuó ordenadamente por medio de la venta de los respectivos paquetes accionarios a grupos de inversionistas, principalmente locales, sin conflictos, aunque asumiendo importantes pérdidas.

El caso de Thames Water y su controladora la alemana RWE, ilustra ampliamente lo sucedido, por lo que se resume brevemente a continuación. A partir de la privatización de los servicios de agua en el Reino Unido en 1989, y al igual que Anglian Water y otras empresas inglesas, Thames disponía a mediados de los años noventa de grandes volúmenes de efectivo y enfrentaba serias limitaciones para expandirse en su mercado. A raíz de ello, sus dueños deciden iniciar una estrategia de expansión internacional, que entre 1995 y 2000 les permitió disponer de una base de 43 millones de clientes, con contratos en un número apreciable de países.

La empresa RWE, un importante conglomerado del sector energético europeo, decidió entrar al negocio del agua y en septiembre de 2000 adquirió Thames Water por más de US\$ 8.000 millones, con la intención explícita de convertirse en el tercer operador mundial. Como lo expresara la misma empresa en sus memorias de la época, se advertía que el mercado del agua tenía grandes perspectivas de crecimiento, con ingresos y utilidades estables, mientras que el mercado eléctrico europeo estaba soportando un proceso de desregulación. En este contexto, RWE creó RWE Thames Water para fusionar todas sus actividades en el sector, y en 2001 anunció un acuerdo para adquirir American Water Works, la mayor empresa privada de servicios de agua y saneamiento en Estados Unidos, por una suma de US\$ 8.600 millones. Esta adquisición se concretó a principios de 2003. Con esta y otras operaciones RWE Thames Water pasó a tener 70 millones de clientes en 46 países. A fines de 2003 el conglomerado RWE contaba con unos US\$ 100.000 millones en activos y US\$ 9.000 millones de patrimonio. El sector agua representaba un 13 por ciento de sus ventas netas totales

y un 35 por ciento de sus utilidades operacionales, con una rentabilidad sobre capital de entre 6,5 por ciento y 7,5 por ciento por año.

No obstante los resultados financieros relativamente buenos en 2004, a sólo cuatro años de iniciada su expansión RWE decidió reorientar radicalmente su estrategia de negocio y optó por reenfocarse en su centro original de actividades, es decir, la energía en Alemania y en el resto de Europa. Dado su mayor conocimiento de esta zona, la compañía esperaba poder crear más valor y distribuir mayores dividendos a sus accionistas. Los ejecutivos de RWE declararon, además que el valor del negocio del agua no estaba siendo reconocido debidamente en el valor de la acción de RWE, que este sector se estaba valorizando más como operaciones aisladas (stand-alone), y que manejar inversiones en tantos países resultaba extremadamente complejo. Por consiguiente, en noviembre de 2004 inició la liquidación de todas sus operaciones en el sector agua, anunciando la venta de American Water Works y Thames Water a más tardar para 2007, y de las restantes empresas, consideradas periféricas, a la brevedad posible para disponer de fondos en efectivo para financiar su expansión en su nuevo mercado objetivo. Durante este proceso vendió su participación en ESSBIO S.A. de Chile, y la propiedad de Aguas Nuevo Sur Maule S.A., con una pérdida del orden de los US\$ 200 millones.

Anglian Water Plc. siguió un proceso similar pero en menor escala. Entre mediados de los años noventa y 2003 adquirió 21 subsidiarias, con lo cual duplicaba la base de clientes que tenía en el Reino Unido. A fines de 2002, y como consecuencia de los bajos retornos de sus operaciones internacionales y de las reducciones en tarifas fijadas por el regulador inglés, la empresa decidió retirarse del mercado mundial del agua para concentrarse en las áreas de servicios, construcción y desarrollos inmobiliarios en el Reino Unido. La venta de ESWAL S.A. en Chile le habría representado una pérdida cercana a los US\$ 120 millones.

De manera análoga, ENRON Corp., empresa líder del mercado energético en Estados Unidos, decidió entrar al mercado mundial del agua, y en 1998 creó Azurix Corp. para consolidar sus operaciones en el sector a partir de la adquisición de la inglesa Wessex Water, y para penetrar agresivamente el mercado. Sin embargo, a mediados de 2001 los resultados financieros de Azurix Corp. eran deficientes y la penetración era mínima, por lo cual ENRON Corp. decide desmembrarla y liquidarla. Sin embargo, el proceso se retrasó como consecuencia de la estrepitosa quiebra de ENRON Corp. de fines de 2001, y sólo en 2003 el síndico de Azurix vendió las acciones que ésta tenía en Obras Sanitarias de Mendoza S.A. por un valor ínfimo comparado con su valor de compra⁶.

Otro caso similar, aunque no considerado en detalle en este informe, tiene que ver con IBERDROLA, que siendo una empresa española del sector eléctrico, decidió incursionar en el mercado del agua. Es así como en 1999 adquirió el control de la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A. (ESSAL) en Chile, con el objeto expreso de disponer de una base de clientes que le permitiera participar en licitaciones en otros países. Esta expansión no se produjo y en 2002 comenzó a desinvertir en el sector. A diferencia de los casos anteriores, sin embargo, IBERDROLA habría recibido ofertas por ESSAL que no ha aceptado para no reconocer una pérdida por esta adquisición.

En otros casos se ha observado que algunos operadores han modificado sus estrategias en la región como consecuencia de las situaciones enfrentadas y que motivaron su salida puntual de algunos contratos. AGBAR anunció en 2005 su intención de “retirarse ordenadamente” de varias de sus operaciones en América Latina, de modo que para principios de 2007 sólo se había quedado con participaciones en Aguas Andinas S.A. en Santiago de Chile, Aguas de Cartagena en Colombia S.A. E.S.P, y en Varadero y La Habana en Cuba⁷. Su estrategia en la región se ha reorientado sólo a la provisión de servicios de consultoría y no financia inversiones.

⁶ También en 2002, Azurix vendió todas sus actividades en México a SUEZ, la más importante de las cuales era AGUAKAN, que atiende Cancún y otras localidades vecinas.

⁷ AGBAR vendió su participación en Aguas de Guariroba en Campo Grande, Brasil, y en Aguas de la Costa S.A. en Maldonado, Uruguay, caso que se revisa como parte de este estudio. También intentó vender su participación en Aguas de Cartagena, aunque sin éxito.

El análisis de esta empresa concluye que los riesgos han sido mucho mayores que los anticipados, y que las perspectivas de crecimiento son muy limitadas a la luz del cierre de los mercados argentino y venezolano, y de la no apertura del brasileño, al contrario de lo que se había previsto como se había anticipado. Por el contrario, en abril de 2006 AGBAR hizo una oferta pública para la adquisición del 100 por ciento de Bristol Water Group de Gran Bretaña, la cual fue exitosa y se encuentra en vías de aprobación final por parte del regulador británico. Entre las razones expresadas por la compañía para entrar al mercado inglés se señalan su “alta regulación, madurez y estabilidad”⁸.

Otro actor importante del sector, SUEZ, ha indicado que entre los riesgos adicionales de trabajar en países emergentes se encuentran la inestabilidad económica y gubernamental; cambios en las regulaciones; la nacionalización o expropiación de activos privados, las dificultades de recuperar las inversiones; las protestas sociales; las fluctuaciones significativas en tasas de interés y tipos de cambio; la creación de impuestos o tasas por parte de los gobiernos o autoridades locales, y los controles de cambio y otras acciones o restricciones desventajosas impuestas por los gobiernos⁹. La empresa señala especialmente los altos riesgos asociados con las variaciones en los tipos de cambio, para lo cual usualmente recurre a deuda en la moneda de los países en que actúa, aunque ello a veces no es posible por su alto costo como resultado de las diferenciales de tasas de interés. Esta situación parecería haberse dado en Brasil durante 2005, donde se ha optado por contratar seguros ante una devaluación masiva (*catastrophic hedge*). Desde 2003 la estrategia de la empresa involucra reducir a un tercio su exposición en países emergentes, mientras que a partir de 2005 considera un crecimiento muy selectivo y presta atención especial a las metas de rentabilidad y de reducción de riesgos, así como a la participación de instituciones financieras internacionales, particularmente en países emergentes. Aun así, SUEZ continúa teniendo una presencia importante en numerosos servicios en México, tanto en el área de gestión integral de los mismos (Cancún e Isla Mujeres) como de gestión comercial (Distrito Federal), y numerosas operaciones de construcción-operación-transferencia (COT) de plantas de tratamiento (vía Ondeo Degremont).

La situación de otros operadores es menos definida. FCC, junto con Veolia Environnement (ex Vivendi)¹⁰, formaron Proactiva, la cual ha estado operando principalmente en algunas ciudades de Colombia y México. Canal Isabel II ha contratado servicios de gestión, por intermedio de Triple AAA, en Barranquilla y otras ciudades de Colombia, y mantiene pequeñas operaciones en Ecuador y la República Dominicana. Bechtel es el operador de la concesión de agua y alcantarillado de Guayaquil desde 2001, y Biwater mantiene numerosos negocios, especialmente de COT en México, Chile y otros países.

Salidas por cambios en las políticas sectoriales nacionales

En cuatro de los casos analizados (los dos de Uruguay y los dos de Venezuela), se aprecia que la salida obedece fundamentalmente a cambios de política nacional, los cuales condujeron a la no renovación de los contratos de gestión (caso de Venezuela) o a la adquisición por parte de la empresa del Estado de las participaciones accionarias del operador extranjero (caso de Uruguay). Los elementos asociados a conflictos contractuales, sociales u otros, si bien existen, son relativamente mínimos en ambos países.

En Venezuela se aprecia que tanto en Lara como en Monagas, la entrada de los operadores internacionales se efectuó como parte de proyectos de inversión financiados por los bancos multilaterales. Allí se usó la fórmula de contratos de gestión integral como transición a la incorporación plena de operadores privados a través de concesiones. Los resultados fueron inferiores a lo esperado, especialmente en el caso de Monagas. Como ha sido la experiencia en otros sectores y países, los contratos de gestión presentan numerosas debilidades

8 AGBAR, Avance de Resultados, 1er semestre 2006.

9 SUEZ, Reference Document 2005 y Public Citizen (2005b).

10 Ver detalles de la compañía en Public Citizen (2005a).

que se manifestaron también en Venezuela, a saber: conflictos por competencias entre la empresa gestora, el mandante y el personal local; relaciones conflictivas entre el personal extranjero y el local; dependencia de recursos externos al gestor, y de decisiones oportunas del mandante para cumplir con las metas del contrato; dificultades para medir acuciosamente la situación base de los indicadores de gestión; y bajos costos de salida, lo cual reduce los incentivos para mantener el contrato.

En el contexto venezolano en particular, la nueva administración que asumió en 1998 trajo una nueva perspectiva respecto de las políticas a aplicar en el sector, las cuales se han dirigido a fortalecer las municipalidades, la participación comunitaria y el cooperativismo, y no a las empresas regionales, que era el esquema que se había venido impulsando. Desde esta visión, la experiencia del sector privado a través de estos contratos de gestión,—por lo demás relativamente magra— no ofreció una alternativa de interés y simplemente se permitió que aquellos terminaran sin que se hayan renovado.

En cambio en Uruguay la presión social organizada en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (que representaba intereses gremiales de la empresa pública que atiende el sector a nivel nacional, así como de grupos ambientalistas, partidos políticos, sindicatos de trabajadores, asociaciones de usuarios y otros), promovió una reforma constitucional que se aprobó ampliamente mediante plebiscito, encaminada a prohibir la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento en el país. Si bien había elementos de conflicto con los concesionarios en relación con las tarifas, la ampliación de los servicios, su calidad, los costos de conexión a las redes, e impactos ambientales, entre otros, éstos no parecen haber sido lo suficientemente significativos como para que hubiera una reacción de esa índole. Cabe notar también que los servicios concesionados no superaban el 6 por ciento del total de usuarios del país, y que se concentraban exclusivamente en localidades con elevada población estacional.

El movimiento social se originó en el año 2002 en rechazo a los acuerdos negociados con el Fondo Monetario Internacional en materia de ajustes estructurales a raíz de la severa crisis económica que enfrentaba el país, así como a la intervención de los bancos multilaterales en cuanto a fomentar la incorporación de operadores privados con vistas a mejorar la eficiencia en el sector, que es atendido casi exclusivamente por la empresa estatal Obras Sanitarias del Estado (OSE).

El detonante central en este caso fue el cambio político en el país, pues los gobiernos que habían apoyado la incorporación del sector privado en los servicios públicos perdieron el poder, y las reformas logradas hasta ese momento no consiguieron captar el apoyo sostenido de la población¹¹. Las nuevas autoridades de gobierno, instauradas en 2005, propiciaron la rápida salida de los operadores existentes. Esto coincidió con la voluntad de los operadores de retirarse por motivos económicos asociados a la crisis (Aguas de Bilbao S.A.), y por falta de perspectivas de mercado (AGBAR). De esta manera se logró un rápido acuerdo satisfactorio y no conflictivo entre las partes.

En definitiva, los intereses gremiales lograron movilizar a la opinión pública y, en el contexto de un cambio político importante en el gobierno, consiguieron detener las iniciativas ya acordadas con la banca multilateral para introducir la gestión privada de los servicios, revirtiendo así la reforma alcanzada.

El factor político también ha incidido de manera importante en la situación observada en otros países. No cabe duda de que en Argentina, a raíz de la grave crisis política y económica de fines de 2001, el cambio de autoridades se tradujo en una visión crítica de los procesos de privatización de la década anterior y fue un elemento decisivo en el endurecimiento de las negociaciones con los operadores internacionales, los cuales buscaban ser compensados por el quiebre del equilibrio económico-financiero de los contratos. Esta situación de con-

¹¹ Conviene recordar que ya en 1992 la población había rechazado, a través de un plebiscito, la privatización del servicio de telecomunicaciones.

flicto se dio con especial fuerza en el sector de agua potable, aunque también en los servicios eléctricos, en los cuales numerosos operadores internacionales también se retiraron del país al enfrentar problemas similares. El giro político también se ha manifestado en la tendencia a la reestatización de los servicios después de la rescisión de los contratos.

En Bolivia, el cambio de signo político del gobierno que asumió en enero de 2006 validó la decisión ya tomada por la administración anterior de terminar el contrato de Aguas de Illimani S.A., e incluso se nombró como Ministro de Aguas al líder de las protestas en contra de SUEZ en la ciudad de El Alto. En este contexto era impensable que se avanzara en negociaciones para resolver los problemas de expansión del servicio y de cargos de conexión que afectaron a dicha concesión. El nuevo gobierno ha favorecido también la reestatización de la prestación de servicios en La Paz y El Alto.

Salidas por conflictos sociales y políticos

En tres de los catorce casos estudiados la salida del operador internacional se asocia directamente con la rescisión de los contratos de concesión como consecuencia de los conflictos sociales y políticos que se produjeron desde su entrada, o por situaciones posteriores surgidas durante la gestión del mismo. Considerando que siempre hay varios factores subyacentes en situaciones de conflictos no bien resueltos como los mencionados, se incluyen bajo esta categoría los casos de Bechtel en Cochabamba, de la Compagnie Générale des Eaux (CGE) en la provincia de Tucumán, y de SUEZ en la concesión de La Paz y El Alto¹².

En las concesiones de Cochabamba y Tucumán, el detonante lo constituyeron las desmedidas alzas tarifarias aplicadas al inicio de la concesión, las cuales no tenían ninguna viabilidad social y/o política. En ambas instancias se hicieron serios cuestionamientos a la transparencia de los procesos de adjudicación de los contratos y a los términos de los acuerdos alcanzados en las negociaciones con el operador. No solamente había poco apoyo político local, sino que el que había rápidamente se revirtió ante los reclamos de la población.

En ambos casos la sociedad se organizó fuertemente. En Cochabamba las protestas se iniciaron aun antes de que se aplicaran las anunciadas alzas. Allí la Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida (la "Coordinadora") que encabezó la llamada "Guerra del Agua" agrupó a diversos sectores y gremios, a saber, los regantes del departamento (amenazados por cambios concurrentes en la legislación sobre asignación de derechos de agua y un posible alto precio del agua para riego); gremios profesionales, técnicos y empresarios de la construcción (que objetaban la solución adoptada para el abastecimiento de agua de la ciudad); los proveedores privados de agua (tanqueros y vendedores de agua embotellada), y asociaciones comunitarias y partidos políticos, entre otros.

Estos casos se caracterizan porque los movimientos sociales fueron severos e inmediatos y porque tuvieron un ángulo político significativo en contra del concesionario y las autoridades, lo cual incluso obligó al mandante del contrato de Cochabamba a rescindirlo a los pocos meses de iniciado. En Tucumán la nueva autoridad promovió el no pago de las facturas, lo cual, aunado a los problemas que se presentaron con la calidad del agua a los pocos meses de iniciada la operación del concesionario, eventualmente condujo a su salida a los tres años.

Es evidente que en ambas instancias, sin ajustes tarifarios radicales los contratos no eran económicamente viables. También son cuestionables las acciones de las empresas involucradas, CGE y Bechtel, las cuales, en razón de su experiencia, debieron haber advertido la naturaleza de los problemas que enfrentaban y no acep-

¹² El caso de Azurix en la provincia de Buenos Aires ha sido clasificado en la categoría siguiente, aun cuando también hubo serios conflictos con el mandante por la interpretación de las cláusulas contractuales.

tar los contratos en los términos ofrecidos, o no haber implementado los aumentos tarifarios del modo en que lo hicieron. No es casual que en cada caso fueron los únicos proponentes en la licitación¹³.

En el caso de Aguas del Illimani S.A., en los servicios de La Paz y El Alto fue también la presión social expresada a través de protestas contra la empresa y las autoridades la que condujo al anuncio de rescisión del contrato efectuado por el gobierno. Allí, sin embargo, los reclamos estuvieron asociados a la falta de ampliación de las redes de agua y saneamiento por parte de la empresa, los altos costos de conexión y los aumentos asociados a la dolarización de la tarifa. En contraste con los casos anteriormente señalados, allí no hubo alzas de tarifas significativas al comienzo de la concesión, ya que éstas habían aumentado poco antes sin causar protestas y la empresa pudo desarrollar una parte importante de las inversiones comprometidas. Las protestas recién comenzaron tres años después de iniciadas las operaciones de la empresa, incentivadas políticamente a partir de la “Guerra del Agua” de Cochabamba de principios de 2000. Estas acciones tuvieron su clímax a principios de 2005, cuando la severidad de las huelgas y disturbios condujeron al gobierno a decidir la salida del operador.

La cuestión técnica central en este caso se refiere a la aparente inviabilidad financiera de las obras de expansión de redes en El Alto, tanto dentro del área de servicio del concesionario como fuera de ella, por los bajos consumos de la población y por su posible incapacidad o rechazo en cuanto a pagar los costos de conexión¹⁴. Llama la atención en este caso que a lo largo de los años (tres hasta que comenzaron las primeras manifestaciones serias, y ocho hasta que llegaron a su máximo) no se haya dado una solución razonable al problema, ya sea por la vía de incorporar los cargos de expansión de redes en la tarifa general (diluyendo así su efecto en el total de la población de La Paz y El Alto) o por la vía de disponer de recursos para subsidiar directamente a las familias de menores ingresos para que accedieran a los sistemas, entre otras soluciones análogas. En este sentido, la actuación del operador SUEZ, del regulador y de las autoridades políticas fue deficiente pues no lograron identificar o aplicar una solución que permitiera subsanar a tiempo las demandas de servicio de la población y evitar la politización de las protestas y la crisis final. Aun así, cabe notar que Aguas del Illimani S.A. siguió prestando el servicio por más de nueve años.

Salidas por quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato

En los cuatro casos restantes analizados se ha considerado que la razón central de la salida del operador internacional fue el quiebre del equilibrio económico-financiero de la concesión. Esta situación es muy evidente en los casos de Capital Federal y partidos de la provincia de Buenos Aires atendidos por Aguas Argentinas S.A., y en el de la provincia de Santa Fe S.A. y de la ciudad de Córdoba, las cuales tenían a SUEZ como socio principal. El detonante de la salida fue, en primera instancia, la Ley de Emergencia Pública dictada el 2002 que pesificó y congeló las tarifas de los servicios básicos en un contexto de una fuerte devaluación, lo que incrementó el servicio de la deuda en moneda extranjera y los costos de los bienes transables, haciendo inviables financieramente los contratos.

En definitiva, sin embargo, la situación es más compleja de analizar por cuanto hubo numerosas negociaciones posteriores al inicio de la crisis que no concluyeron en acuerdos definitivos satisfactorios para las empresas. Esto les causó pérdidas importantes en algunos años post devaluación, los indujo a cesar los pagos de su deuda (*default*) e hizo que suspendieran la ejecución de los programas de inversión comprometidos.

13 En el caso de Tucumán, algunos analistas han denunciado que hubo corrupción en la adjudicación del contrato, aunque esto no ha sido corroborado judicialmente.

14 No es casual que SUEZ haya sido el único proponente que se presentó a la licitación de estos servicios, y evidentemente el apuro por adjudicarlo antes del cambio de gobierno de la época afectó el análisis de viabilidad del mismo.

El gobierno central y los gobiernos provinciales involucrados no estuvieron dispuestos a compensar económicamente a los concesionarios por las consecuencias evidentes del congelamiento de tarifas y de los incrementos de costos. Ello se explica, en primer lugar, por el historial de renegociaciones e incumplimientos, que en opinión de las autoridades tuvieron estos contratos, particularmente los de Aguas Argentinas S.A. y Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., que ya desde antes de la crisis habían generado un ambiente negativo respecto de SUEZ. Así, al llegar la crisis no hubo voluntad para seguir cediendo posiciones ante las nuevas demandas de las empresas.

Más importante aún es el hecho de que la crisis provocó un cambio de autoridades en 2002, las cuales llegaron con una visión política de los hechos diferente que sin duda incidió en un endurecimiento de la posición del gobierno en las negociaciones, y en la acción de los reguladores que impusieron importantes multas a los concesionarios. Por su parte las empresas reaccionaron recurriendo al arbitraje internacional ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), y a la presión indirecta vía sus gobiernos y las entidades financieras internacionales¹⁵.

Sólo en Córdoba hubo un acuerdo a fines de 2005 entre la provincia y la empresa, el cual fue ratificado incluso por la legislatura, pero suspendido a las pocas semanas debido a las protestas de la población ante las alzas tarifarias y a la oposición del regulador.

Además del surgimiento de problemas relacionados con la presencia de nitratos en algunos pozos de abastecimiento en Buenos Aires¹⁶, los elementos mencionados incidieron para que el gobierno federal rescindiera el contrato de Aguas Argentinas S.A., y que lo propio hiciera el de la provincia de Santa Fe, pues enfrentaban además el anuncio de los operadores de dejar unilateralmente el servicio, lo que en este último caso llegó incluso a la decisión del directorio de disolver la empresa.

Por las razones señaladas, hay que destacar que una parte significativa de los problemas asociados con la rescisión de las concesiones de Aguas Argentinas S.A. y de la provincia de Santa Fe se originó antes de la crisis de fines de 2001. Efectivamente, en ambos casos se dieron renegociaciones sustantivas de los contratos a los pocos meses de su inicio, lo cual condujo a que se hicieran modificaciones en cuanto a sus términos, sus metas, niveles de inversión y tarifas. Fundamentalmente se promovió el cambio del marco regulatorio, de uno en el cual se había licitado un conjunto de obras y objetivos por una tarifa mínima, a uno en el cual se modeló el equilibrio económico-financiero de la concesión y se negociaron cambios en términos de dicho equilibrio. Ello condujo a un esquema de renegociaciones en el cual el riesgo empresarial fue mitigado, se introdujeron ineficiencias de costos y se permitió que los concesionarios explotaran, a través de un comportamiento calificado como de "oportunista", rentas de carácter monopólico. Como consecuencia de esta situación, al momento de la crisis las nuevas autoridades no estuvieron dispuestas —como lo habían estado sus antecesoras— a permitir ajustes adicionales que parecían favorecer indebidamente a los concesionarios, y presionaron por el cumplimiento de metas de calidad e inversiones sin otorgar ajustes tarifarios.

En el caso del contrato de Azurix en la provincia de Buenos Aires, se observa que la causa central de la salida de la empresa fue el rápido quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato —si es que alguna vez lo tuvo— como consecuencia de haber ofrecido un canon excesivo para adjudicárselo, el cual no fue reconocido como amortizable por la tarifa, según pretendía la empresa. El gobierno también intervino para no autorizar una serie de ajustes tarifarios, algunos de los cuales habrían estado permitidos en las bases de los contratos, además de que se presentaron problemas serios de potabilidad del agua en la ciudad de Bahía Blanca, lo cual movilizó a la población contra la empresa con el aval de las autoridades, que promovieron el no pago de las

15 Esta situación se dio también con fuerza en las empresas de distribución y transmisión de energía eléctrica. Sin embargo, el gobierno estuvo dispuesto a subsidiar abiertamente la generación térmica para mantener el abastecimiento del sistema.

16 Aspecto que ha sido fuertemente rebatido por la empresa.

facturas. Estas situaciones incidieron también en que la empresa concesionaria no tuviera acceso a créditos de la banca multilateral y no pudiera cumplir con las inversiones comprometidas. Cabe notar que estos hechos ocurrieron entre mediados de 1999 y mediados de 2001, antes de la quiebra del propietario de Azurix Corp y de la crisis política y económica de Argentina, ocurridos a fines de ese año. También hay que notar que las reclamaciones de Azurix ante el CIADI fueron acogidas favorablemente, de tal manera que esta entidad estableció una compensación indemnizatoria por US\$ 165 millones que está siendo apelada por el gobierno.

ANÁLISIS TRANSVERSAL DE ELEMENTOS QUE INCIDIERON EN LA SALIDA DE LOS OPERADORES

Se examinan en esta sección diversos elementos comunes a los casos estudiados que en mayor o menor medida incidieron en los conflictos observados, y que concluyeron en la salida de los operadores. Asimismo, mediante el contraste de casos conflictivos y no conflictivos entre los varios países, se rescatan elementos que forman parte de las lecciones que se elaboran en el capítulo siguiente.

En el Cuadro 3 se sintetiza un primer conjunto de elementos, a saber, aquellos referidos a los procesos de licitación y adjudicación de las concesiones, así como a la naturaleza de las disputas contractuales y renegociaciones que hubo en ellos. Los casos se agrupan por países para facilitar la exposición y comparación.

Si se los examina transversalmente en función de algunos aspectos relacionados con los procesos de licitación de los contratos, se encuentra que éstos fueron un factor importante en el éxito o fracaso de la concesión. Claramente, todos los casos en los cuales hubo un solo proponente y poca transparencia en el proceso de adjudicación terminaron en problemas serios y conflictivos de salida del operador. Esto se constata en los casos de Tucumán, La Paz y El Alto, Cochabamba, y en menor medida en Córdoba. Sin embargo, también se verifica que la competencia y transparencia no son condición suficiente para tener buenos resultados, como se aprecia en el hecho de que en las licitaciones de Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires, en la provincia de Buenos Aires, y en la provincia de Santa Fe, hubo varios oferentes y transparencia, a pesar de lo cual se produjeron problemas posteriores en la ejecución de los contratos que ocasionaron una salida conflictiva de los operadores¹⁷.

En lo que se refiere a las variables de adjudicación se advierte que en todos aquellos contratos en los cuales ésta fue por un precio unitario global (Capital Federal y partidos de Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe y Cochabamba), se presentaron serios problemas de ejecución posterior. En cambio en los casos en que la adjudicación se basó en un precio de adquisición inicial, o en un pago periódico anual, hubo menos problemas posteriores salvo los relacionados con la oferta de Azurix en la provincia de Buenos Aires (en el cual el canon inicial ofrecido estuvo muy por encima de lo que permitía el negocio), y el de Aguas del Illimani S.A. (donde parece haber existido problemas de factibilidad del contrato relacionados con la ampliación de redes). En ese sentido se puede decir que las adjudicaciones por tarifa tienden a ser más complejas en su gestión posterior, y que permiten o inducen mayores posibilidades de renegociaciones, ya que no es explícito el modelo de equilibrio que las subyace y es más simple asociar los cambios en las condiciones externas del contrato a un precio que compense la situación del concesionario. En esta forma de adjudicación no hay compromiso de recursos del oferente y por ende hay menos riesgo empresarial. En la medida en que las renegociaciones son un factor que incide en situaciones conflictivas entre el mandante, el regulador y el operador, habrá mayores posibilidades de salida de este último.

La fuente principal de conflictos entre los operadores y los reguladores, o los mandantes, han sido los temas relacionados con las tarifas. Como se aprecia del Cuadro 3, en 10 de los 14 casos analizados éste fue un factor de continuas discusiones¹⁸. Entre los temas específicos que generaron problemas figuran los siguientes: (a) las alzas desmesuradas al cuadro tarifario al inicio de los contratos, tanto por los resultados de las licitaciones como por las reclasificaciones de usuarios en mayores categorías tarifarias (Tucumán, Cochabamba y provincia de Buenos Aires); (b) los altos costos de conexión para nuevos usuarios, sin que existieran mecanismos de compensación en los casos de familias de bajos ingresos (Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires,

17 El tema de la importancia de la competencia en industrias reguladas se trata extensamente en Beato y Laffont (2002).

18 En los contratos de gestión de Venezuela los temas de ajustes tarifarios no eran relevantes. En Chile ambos operadores analizados en este estudio pasaron al menos por un proceso de revisión quinquenal de tarifas, uno de los cuales condujo a la creación de una Comisión de Expertos para su resolución, según procedimiento previsto en la legislación.

provincia de Santa Fe, La Paz y El Alto, y Aguas de la Costa S.A. en Uruguay); (c) sucesivos aumentos por renegotiaciones contractuales (Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires y provincia de Santa Fe); (d) el descalce entre deudas en moneda extranjera, pesificación y aumentos de costos y el congelamiento de las tarifas a partir de la crisis de fines de 2001 (problema que afectó a todos los contratos vigentes en Argentina), y el descalce por pago de canon en dólares y la devaluación que afectó el contrato de Uruguay en Maldonado, Uruguay; y (e) los impactos negativos originados en el hecho de que las tarifas estuvieran expresadas implícita o explícitamente en moneda extranjera y se aplicaran índices de reajustes de precios extranjeros. Asunto aparte es el conflicto puntual causado por el elevado canon ofrecido por Azurix en la provincia de Buenos Aires, y que no fue reconocido correctamente en la determinación de la tarifa.

Es evidente que este tipo de discusiones afecta directamente la situación financiera de la concesión, y que su falta de resolución satisfactoria ha sido en buena medida la causa de fondo de la salida conflictiva de la mayoría de los operadores internacionales considerados en este estudio. La rapidez de la salida de los operadores privados está directamente relacionada con la magnitud del quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato.

Como se señala más adelante, la mayoría de estas situaciones son hasta cierto punto evitables, y los niveles de conflicto observados en las discusiones sobre tarifas reflejan en parte problemas de diseño de los contratos, imposición de metas exigentes, falta de racionalidad de las estructuras tarifarias, inexistencia de micromedición de los servicios, falta de subsidios racionales para atender a las familias de menores ingresos, ausencia de procedimientos claros y objetivos para las fijaciones y revisiones tarifarias, y falta de gestión comercial por parte de las empresas y de gestión política de los gobernantes para explicar a los usuarios la naturaleza y beneficios asociados con las alzas tarifarias. Los conflictos también reflejan la contradicción de intentar resolver en breves períodos y por cuenta del concesionario los problemas de falta de inversión que se han acumulado por mucho tiempo, sin pagar los costos asociados con estos cambios.

Cuadro 3. Papel de los procesos de licitación y elementos contractuales en la salida de los operadores internacionales

IDENTIFICACIÓN DEL CASO		PROCESO DE LICITACIÓN			DISPUTAS CONTRACTUALES	
Ámbito geográfico	Operador internacional	Número de Ofertas	Transparencia en la Adjudicación	Variable adjudicación	Disputa de tarifas	Renegociación de contrato
Capital Federal y 17 partidos, Argentina	Suez/AGBAR	3	Si	Factor ajuste tarifa unitaria.	Si, cargos por infraestructura y conexión y aumentos de tarifas pre-crisis y congelamiento post-crisis.	Si, numerosas.
Provincia Tucumán, Argentina	CGE	1	No	Factor ajuste tarifa unitaria.	Si, alza autorizada inicial de casi 100 por ciento y reclasificación de usuarios.	Tratativas fracasaron.
Provincia de Santa Fe, Argentina	Suez/AGBAR	3	Si	Tarifa unitaria.	Si, cargos por infraestructura y conexión y aumentos de tarifas pre-crisis y congelamiento post-crisis.	Si, numerosas.
Ciudad de Córdoba, Argentina	Suez/AGBAR	4	No	Canon anual y variable.	Si, por medición y congelamiento de tarifas post-crisis.	Acuerdo post-crisis suspendido.
Provincia de Mendoza, Argentina	Azurix Mendoza S.A.	3	Si	Oferta compra acciones control.	Si, ajustes de tarifa solicitados post-crisis y atraso pago canon.	Solicitado post-crisis, sin acuerdo.

Cuadro 3. Papel de los procesos de licitación y elementos contractuales en la salida de los operadores internacionales (Cont.)

IDENTIFICACIÓN DEL CASO		PROCESO DE LICITACIÓN			DISPUTAS CONTRACTUALES	
Ámbito geográfico	Operador internacional	Número de Ofertas	Transparencia en la Adjudicación	Variable adjudicación	Disputa de tarifas	Renegociación de contrato
Provincia de Buenos Aires, Argentina	Azurix Buenos Aires S.A.	4	Si	Canon inicial.	Si, factores zonales, reclasificación usuarios, reajustes por inflación, y amortización canon.	Tratativas fracasaron.
La Paz - El Alto, Bolivia	Suez	1	No	Canon anual fijo.	Si, alzas por dolarización y altos cargos de conexión.	No
Cochabamba, Bolivia	Bechtel	1	No	Negociación de tarifas y metas.	Si, alzas al inicio mayores que las esperadas, y reclasificación de usuarios.	No
V región, Chile	Anglian Water	4	Si	Oferta compra acciones control.	No	No
VI, VII y VIII regiones, Chile	Thames Water	5 / 2 / 1 *	Si	Oferta compra acciones control.	No	No
Este de Maldonado, Uruguay	AGBAR	3	Si	Ponderación técnica económica.	Si, por altos cargos fijos y de conexión.	No
Oeste de Maldonado, Uruguay	Aguas de Bilbao S.A.	1	Si	Valor presente canon anual en US\$	Si, por descalce entre canon en US\$ y tarifas en pesos post-crisis.	No
Estado de Monagas, Venezuela	FCC	2	Si	Costo servicio de gestión.	No Aplica	No
Estado de Lara, Venezuela	Aguas de Valencia S.A.	1	Si	Costo servicio de gestión.	No Aplica	Si, revisión de metas por situación inicial.

* Thames Water participó en tres licitaciones para adquirir el control en tres empresas.

Fuente: Elaboración propia.

Un tema recurrente en la literatura es el de la facilidad con que los reguladores o mandantes han aceptado renegociar los contratos una vez adjudicados, lo cual ha incentivado a los operadores a adoptar actitudes oportunistas para captar mayores rentas¹⁹. Los análisis presentados sugieren que este tipo de fenómeno fue significativo sólo en los casos de las concesiones de Aguas Argentinas S.A. y de la provincia de Santa Fe. En ellas, y aun antes de la crisis de fines de 2001, ya se habían reformulado significativamente los contratos a favor de los concesionarios. En los demás casos, a pesar de que hubo intentos de renegociación no se llegó a un acuerdo ni se materializaron los cambios solicitados. Sólo en el caso del contrato de gestión de HIDROLARA se observa que hubo ajustes en las metas de gestión, fundamentado en serias diferencias respecto de lo que era la situación inicial de la empresa, las cuales fueron identificadas una vez que se inició el contrato. En la medida en que hay anuencia para validar este tipo de comportamientos, a costa de la eficiencia y la equidad, habrá mayores posibilidades de mantener vigentes los contratos y la presencia del operador internacional²⁰.

En el Cuadro 4 se presenta otro grupo de factores que inciden en las situaciones que enfrentaron los operadores internacionales.

19 Este tema ha sido objeto de numerosos análisis empíricos y teóricos. Una buena síntesis se encuentra en Guasch (2004).

20 Esta flexibilidad para renegociar los contratos explicaría también la permanencia de operadores privados en México, donde no hay un marco regulatorio establecido y donde a fines de los años noventa se enfrentó una crisis económica significativa.

Los factores sociopolíticos del entorno en que se dan los procesos de privatización son, por su naturaleza, de carácter crucial en el éxito de los mismos y en la permanencia de los operadores internacionales. La fragilidad de estos elementos es notable en los ejemplos estudiados. Según los indicadores cualitativos que se muestran en el Cuadro 4, en los dos casos en que se estima hubo falta de apoyo político firme, aun en la fase de preparación y adjudicación de la concesión (Tucumán y Cochabamba), los resultados fueron negativos y la salida del operador fue muy conflictiva y rápida. Aunque en menor escala, esta situación también se dio en el contrato de gestión de Monagas, Venezuela. Es importante observar que en 10 de los 14 casos, la posición política de apoyo al proyecto varió en términos negativos, en algunos casos a los pocos meses de haber sido adjudicado. Es evidente que la falta de compromiso político de largo plazo incide en la viabilidad del contrato, y por ende en la permanencia de los operadores internacionales. Esto se dio en mayor o menor medida en todos los casos analizados en Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela. Sólo en Chile se ha mantenido un apoyo cuasi irrestricto a lo largo de más de 16 años a las reformas del sector, incluyendo la incorporación de la participación privada.

Otro factor de riesgo que se reconoce como importante es la alta capacidad que ha mostrado la sociedad civil para organizarse y reaccionar ante las medidas que intenta aplicar el concesionario, especialmente de alzas tarifarias o frente a falta de cumplimiento de los compromisos de calidad o de inversiones. Hay casos emblemáticos como el de la “Guerra del Agua” en Cochabamba y la reacción de la población en El Alto en contra de Aguas del Illimani S.A.. No menos significativa fue la protesta, a través del no pago de las facturas, de la población de Tucumán ante las alzas tarifarias. En menor medida también hubo movimientos sociales de alguna importancia en la provincia de Santa Fe, en Córdoba, y en ciertas ciudades de la provincia de Buenos Aires (particularmente Bahía Blanca). Por último, cabe notar la amplia acogida que tuvo la propuesta de la “Coordinadora” en Uruguay para impedir la participación privada en la prestación de los servicios. En todos estos casos se ha observado que el movimiento social es rápidamente apoyado por las autoridades políticas en detrimento de la situación del concesionario, no obstante haber promovido la participación privada. De esta manera, el riesgo político-social que enfrentan los concesionarios de estos servicios, particularmente cuando se trata de grandes multinacionales, se magnifican, causando en varios casos el quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato y la salida del operador.

Cuadro 4. Otros factores que incidieron en la salida de los operadores internacionales

IDENTIFICACIÓN DEL CASO		FACTORES SOCIOPOLÍTICOS				INCUMPLIMIENTO DE METAS			Financiamiento banca multilateral
Ámbito geográfico	Operador internacional	Falta apoyo político inicial	Cambio apoyo político al proceso	Movilización social	Reclamo arbitral al CIADI	Deficiencias en calidad y servicio	Incumplimiento inversiones		
Capital Federal y 17 partidos, Argentina	Suez/AGBAR	No	Si	No	Si	Si, por contaminación de ni-tratos.	Si, redes alcantarillado y tratamiento aguas servidas (ejecutado 61%).	Si, BID y CFI elevado.	
Provincia Tucumán, Argentina	CGE	Si, débil.	Si, oposición muy fuerte	Si, fuerte, no pago de facturas.	Si, resuelto en favor de Argentina	Serías, por contaminación de manganeso.	Inversiones suspendidas.	No	
Provincia de Santa Fe, Argentina	Suez/AGBAR	No	Si	Si, leve.	Si	Si, en calidad y presión.	Si, redes alcantarillado y medidores (ejecutado 53%).	Si, BID y CFI, elevado.	
Ciudad de Córdoba, Argentina	Suez/AGBAR	No	No	Si, puntual 2006.	Retirado	No	No, hasta el 2004.	Si, Banco Europeo Inversiones.	
Provincia de Mendoza, Argentina	Azurix Mendoza S.A.	No	No	No	Si	Si, cortes imprevistos y falta de presión.	Si, magnitud indeterminada.	Si, BID	
Provincia de Buenos Aires, Argentina	Azurix Buenos Aires S.A.	No	Si	Si, puntuales.	Si, resuelto en favor de Azurix, en apelación.	Si, serios en Bahía Blanca.	Si, ejecución del orden de 20%	Solicitudes a BID y OPIC denegadas.	
La Paz - El Alto, Bolivia	Suez	No	Si	Si, muy fuerte.	No	Menores por sistemas con-dominiales de alcantarillados.	Insuficientes conexiones en el área de servicio.	Si, BID, CFI, CAF elevado.	
Cochabamba, Bolivia	Bechtel	Si, débil a nivel local.	Si, oposición muy fuerte.	Si, muy fuerte, "Guerra del Agua".	Si, se negoció retiro de la demanda en 2006.	No aplicó	No aplicó	No	
V región, Chile	Anglian Water	No	No	No	No	No	No	No	
VI, VII y VIII regiones, Chile	Thames Water	No	No	No	No	No	Atraso leve	No	
Este de Maldonado, Uruguay	AGBAR	No	Si	Si	No	Si, por daños ambientales y poca potabilidad del agua.	No	No	
Oeste de Maldonado, Uruguay	Aguas de Bilbao S.A.	No	Si	Si	No	Si, poca potabilidad y otras.	Si, magnitud indeterminada.	No	
Estado de Monagas, Venezuela	FCC	Si, débil.	Si	No	No	Mejoraron indicadores, no se alcanzaron metas.	No aplica	Si, Banco Mundial.	
Estado de Lara, Venezuela	Aguas de Valencia S.A.	No	Si	No	No	Mejoraron indicadores, no se alcanzaron metas.	No aplica	Si, BID	

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los operadores extranjeros han apelado rápidamente a instancias de arbitraje internacionales y han ejercido presiones a nivel de gobiernos para cautelar sus derechos, que en su opinión han sido afectados por las intervenciones u omisiones de los mandantes. En seis de los 14 casos considerados los operadores han acudido a las instancias del CIADI para arbitrar sus problemas (cinco de Argentina y el de Cochabamba). En otros dos casos las demandas fueron presentadas o se amenazó con hacerlo, pero se llegó a un acuerdo (Aguas del Illimani S.A. y Córdoba). Los resultados de estas instancias de resolución de problemas son inciertos para las partes. En Tucumán el fallo favoreció a Argentina, mientras que en su reclamo por el contrato en la provincia de Buenos Aires Azurix salió parcialmente favorecida, en tanto se reconoció que sus derechos contractuales habían sido afectados negativamente por acciones soberanas de la provincia. Los plazos (dos a tres años) y costos (del orden de US\$ 9 millones o más) involucrados en estos procedimientos son altos. Dado que sus resultados son inciertos, se presume que habrá motivación para llegar a acuerdos entre las partes, como ha ocurrido con la demanda de Bechtel ante el Gobierno de Bolivia por el caso de Cochabamba, y es probable que lo mismo ocurra en otros de Argentina. La utilización de la apelación a este tipo de arbitraje ha sido en todas las instancias un factor adicional de conflicto con los operadores, mientras que en ocasiones impidió llegar a acuerdos directos. La oportunidad que ofrece el arbitraje internacional representa un incentivo para que los operadores salgan de los contratos en que se presentan problemas, ya que tienen la expectativa de que en dichos tribunales obtendrán las compensaciones que reclaman. Esta actitud se ha denunciado explícitamente en el caso de los reclamos de SUEZ ante Argentina.

En relación con lo anterior, se observa que en los varios contratos que ha sido posible examinar no se incorporan cláusulas específicas que fijen procedimientos y criterios para la resolución de conflictos. Por ejemplo, en el caso del contrato de Aguas Argentinas S.A. utilizado como modelo en las siguientes concesiones en ese país²¹ no hay referencia alguna a este tema y sólo se establece en su artículo final (art. 15.4) que "Para efectos de la interpretación y aplicación de este Contrato las partes se someten a la jurisdicción exclusiva de los tribunales en lo contencioso administrativo federal de la Ciudad de Buenos Aires". En el caso del contrato de la provincia de Santa Fe, se añade que "...las partes se someten a la jurisdicción local de la provincia de Santa Fe, con renuncia expresa a cualquier otro fuero o jurisdicción que pudiera corresponder por cualquier causa". De esta manera, el contrato orienta directamente a las partes, en especial al concesionario, a la resolución de conflictos vía mecanismos judiciales²². Aun en el caso del contrato de Maldonado Oeste en Uruguay, donde el capítulo 6.4 se refiere explícitamente al tema de Resolución de Controversias, sólo hace alusión directa a la jurisdicción de los tribunales de Uruguay, así como a la aplicación de los mecanismos de arbitraje por derecho establecidos en el Código General del Proceso. Al contrario de lo señalado, el marco regulatorio en Chile, el elemento de contención más crítico de las concesiones en lo que se refiere específicamente a las fijaciones tarifarias, establece claros procedimientos y criterios para la resolución de conflictos, los cuales pueden conducir a la utilización de una Comisión de Expertos que dirima las discrepancias entre el ente regulador y el concesionario. Este mecanismo fue reforzado con ocasión de las reformas de 1998 en preparación del proceso de incorporación masiva de operadores privados al sector, y ha sido utilizado en numerosas instancias desde entonces, lo cual hace que se considere un elemento central de estabilidad y seguridad en la determinación de tarifas.

En general, los incumplimientos de los contratos en términos de la calidad de los servicios no han sido causales de salida de los operadores internacionales. Este factor ha sido citado como relevante sólo en los casos de Aguas Argentinas S.A., Tucumán, y en Azurix en la provincia de Buenos Aires, aunque sólo acrecentó los demás problemas que ya estaban afectando a estos concesionarios. De mayor importancia han sido los notorios incumplimientos de los programas y metas de inversión. Descontando los casos en que la salida del

21 Al menos en las de Córdoba, Mendoza y Santa Fe, revisadas por el autor. Esta misma situación se da en el contrato de Maldonado Este en Uruguay. La ley de Marco Regulador de Bolivia no contiene normas a este respecto, y se desconoce si el contrato de Aguas del Illimani S.A. o el de Aguas del Tunari S.A. en Cochabamba, contenían cláusulas especiales.

22 Hubo algunas situaciones puntuales en las cuales las partes acordaron la utilización de peritos para la resolución de diversos conflictos de interpretación.

operador fue tan rápida que los programas de inversión quedaron desvirtuados inmediatamente (Tucumán, Cochabamba y Azurix en Buenos Aires), y los de contratos de gestión en Venezuela en los cuales el financiamiento de las inversiones no era responsabilidad del operador, se observa un atraso importante en casi todos los ejemplos estudiados. En el caso de Thames Water en Chile, ello se relacionó con el lento proceso de venta de las acciones del operador, lo cual lo desincentivó a continuar con las inversiones comprometidas. En los casos restantes es claro que las inversiones fueron la variable de ajuste para conseguir los equilibrios financieros deseados por el concesionario. Los esquemas de sanciones demostraron ser lentos e insuficientes para inducir a las empresas a cumplir con los programas comprometidos. A su vez, las renegociaciones de los contratos no son necesariamente la manera más eficiente de proceder, por problemas de asimetría de información, y por los costos de transacción involucrados y de captura del regulador o del mandante. En la medida en que las autoridades permitieron tácita o explícitamente reducir las inversiones, las concesiones mantuvieron los resultados financieros deseados. En el momento en que las autoridades endurecieron su posición en estas negociaciones, no hubo manera de recuperar el equilibrio económico-financiero del contrato y los operadores optaron por salir.

Un último factor se refiere al papel de los bancos multilaterales en estos procesos y su influencia o no en la salida de los operadores internacionales. Luego de haber visto los desenlaces pareciera que estas entidades permitieron el sobreendeudamiento de las empresas operadores, las cuales querían minimizar su exposición reduciendo los aportes propios y por ende el riesgo empresarial. Los datos disponibles de Aguas Argentinas S.A. y de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. validan este argumento, que posiblemente también se ajusta al caso de la concesión de Aguas del Illimani S.A. Cuando los créditos están avalados por los gobiernos, los financistas no asumen el riesgo correspondiente, distorsionando así las señales económicas. O si no hay tales garantías, los riesgos se minimizan por la naturaleza "especial" de los bancos²³. Asimismo se advierte que los operadores no tomaron las previsiones necesarias ante las modificaciones cambiarias previsibles, y juzgaron que, según estaba implícito o explícito en los contratos, podrían traspasar a los usuarios los aumentos de costos asociados a una devaluación sin mayores problemas.

23 Si bien en los préstamos directos a las empresas no hay garantías del Estado, en los análisis de riesgos de las operaciones se reconoce que los bancos multilaterales son "acreedores especiales" de los gobiernos, y por ende están protegidos de problemas de transferencia o no convertibilidad. Ver, por ejemplo, BID (1999). Además, algunas empresas heredaron préstamos ya concedidos a los anteriores operadores públicos, o recibieron recursos vía subpréstamos de programas nacionales que tenían garantía del Estado.

CONSECUENCIAS DE LA SALIDA DE LOS OPERADORES INTERNACIONALES

En el Cuadro 5 se resumen algunos aspectos relevantes en lo que se refiere a las consecuencias detectadas por la salida de los operadores internacionales. Lo primero que se puede señalar es que en 10 de los 14 casos estudiados la prestación del servicio ha vuelto a manos de empresas estatales análogas a las que existían antes de ser concesionadas a los privados.

Esta reestatización del sector parece ser resultado directo del desencanto con el proceso de incorporación de entidades privadas, particularmente en los casos en que ello resultó siendo altamente conflictivo, así como del giro político observado en contra de estos procesos en varios países. Si es cierto que en la mayoría de los casos el equilibrio económico-financiero de los contratos se había roto —en caso de que alguna vez hubiese existido—, el atraer operadores e inversionistas privados hubiera requerido una reingeniería integral de los mismos. En muchos casos ya no se contaba con el apoyo político, capacidad técnica, tiempo y recursos necesarios para desarrollar un nuevo proceso. En los casos de las concesiones de Aguas Argentinas S.A. y de Santa Fe se sabe de intentos para atraer nuevos socios privados, los cuales fallaron por las mismas razones que motivaron la salida del operador internacional, esto es, la falta de viabilidad económica de la concesión.

No obstante, se observa que en los cuatro casos en los que no se reestatizó la empresa (ESVAL y ESSBIO S.A. en Chile, y Aguas Cordobesas S.A. y Obras Sanitarias de de Mendoza S.A. en Argentina) se incorporaron a ella grupos inversionistas principalmente locales, lo cual fortaleció la presencia de estos operadores en dichos países. Como ya se indicara en el caso de Chile, este proceso se ha desarrollado masivamente, y ya un 37 por ciento de los usuarios son atendidos por prestadores nacionales. El fenómeno es más incipiente en Argentina, pero hay experiencias importantes en diversas provincias.

Cuadro 5. Consecuencias de la salida de los operadores internacionales

Empresa prestadora	Ámbito geográfico	Fecha salida	Tipo de operador sucesor	Prestación posterior del servicio	Situación marco regulatorio y ente regulador
Cia. Aguas del Aconquija S.A.	Provincia Tucumán, Argentina	Oct-98	Empresa pública	Estancamiento del servicio, excepto cobertura cloacas.	Vigencia suspendida, y ente regulador con funciones mínimas.
Aguas del Tunari S.A.	Cochabamba, Bolivia	Abr-00	Empresa pública	Deficiente y estancamiento.	Muy debilitado.
Aguas de Monagas S.A.	Estado Monagas, Venezuela	Mar-01	Empresa pública	Deficiente, serios problemas de gestión y financiamiento.	Sin impacto.
OSBA	Provincia de Buenos Aires, Argentina	Mar-02	Empresa pública	Información limitada, sin déficit operacional, cumpliendo inversiones.	Reforma integral del marco regulatorio.
HIDROLARA	Estado de Lara, Venezuela	Dic-02	Empresa pública	Satisfactorio, mantiene uso de indicadores de gestión, pero tiene problemas financieros.	Sin impacto.
ESVAL S.A.	V región, Chile	Nov-03	Privado local	No cambió.	Fortalecido.

Cuadro 5. Consecuencias de la salida de los operadores internacionales (Cont.)

Empresa prestadora	Ámbito geográfico	Fecha salida	Tipo de operador sucesor	Prestación posterior del servicio	Situación marco regulatorio y ente regulador
OSM S.A.	Provincia de Mendoza, Argentina	Ene-04	Privado local no controlador	No cambió, hay continuidad del operador Saur Int.	Estable y fortalecido.
Uragua S.A.	Oeste de Maldonado, Uruguay	Oct-05	Empresa pública	Muy reciente, vuelve a control de OSE.	Sin efecto.
Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	Provincia de Santa Fe, Argentina	Feb-06	Empresa pública	Muy reciente, se ha anunciado plan de inversiones.	Debilitado, en estudio reformulación.
ESSBIO S.A. y Aguas Nuevo Sur Maule S.A.	VI, VII y VIII regiones, Chile	Feb-06	Inversionista privado internacional	Recuperando atraso inversiones.	Fortalecido.
Aguas Argentinas S.A.	Capital Federal y 17 partidos, Argentina	Mar-06	Empresa pública	Muy reciente, se ha anunciado plan de inversiones.	Debilitado, en estudio reformulación.
Aguas de la Costa S.A.	Este de Maldonado, Uruguay	Sep-06	Empresa mixta, mayoría pública	Muy reciente, ha vuelto a control de OSE.	Sin efecto.
Aguas Cordobesas S.A.	Ciudad de Córdoba, Argentina	Dic-06	Privado local	Muy reciente, hay acuerdo para ajustes tarifarios y plan de inversiones.	Debilitado, se reformaron las funciones.
Aguas del Illimani S.A.	La Paz - El Alto, Bolivia	Ene-07	Empresa estatal	Dependiente transitoriamente de Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).	Debilitado, futuro incierto.

Fuente: Elaboración propia.

La información disponible sobre la prestación de los servicios con posterioridad a la salida de los operadores privados es muy limitada, especialmente por el hecho de que la mitad de los casos ha ocurrido hace menos de un año. Aun así, en Tucumán, Cochabamba y Monagas, donde los operadores ya salieron hace varios años, la situación de los prestadores estatales muestra importantes deficiencias, estancamiento o deterioro. La participación de los operadores privados en estos casos no fue lo suficientemente significativa o efectiva por los conflictos en que se vieron involucrados como para heredar una mejor gestión a los nuevos prestadores. En Cochabamba en particular, después de siete años de ocurrida la “Guerra del Agua”, se ha documentado que la situación de cobertura de agua y alcantarillado sigue siendo deficitaria, particularmente en los barrios de menores ingresos, y que persisten los problemas de fuentes de abastecimiento y el alto costo de la provisión por medio de camiones-tanque.

En los casos restantes no hay evidencias que sugieran que las nuevas empresas estatales serán capaces de superar las limitaciones tradicionales que las han afectado, incluyendo problemas de eficiencia de gestión, injerencia política en la toma de decisiones, dificultades de financiamiento, etc. Si bien en varios casos se han mantenido los marcos regulatorios y las entidades respectivas, es poco claro que éstas tendrán la capacidad de influir en el comportamiento de las empresas públicas.

Una consecuencia importante de los procesos de salida de los operadores privados, especialmente en los casos en que su intervención fue conflictiva, se refiere al debilitamiento generalizado de las entidades de

regulación. Existe la percepción de gobiernos y usuarios de que tales entidades no cumplieron con el papel que se les había asignado, aun cuando en muchos casos no contaron con los recursos y la autonomía técnica y política necesaria para desarrollar su labor. Un caso extremo es el de la provincia de Tucumán, en la cual el marco regulatorio está en suspenso y la entidad competente ha reducido sus funciones a la mera fiscalización de la calidad sanitaria de las aguas. Otro caso extremo es el de la provincia de Buenos Aires, en donde se aprobaron reformas significativas al marco regulatorio en la dirección de aumentar las facultades y controles del Estado sobre los concesionarios. Las condiciones normativas parecen, sin embargo, exageradas y dificultarán la acción de un gestor privado. En Córdoba se dieron más atribuciones a la legislatura en materia de aprobación y modificaciones de los contratos, y en los procesos de fijación tarifaria, relegando las facultades del ente regulador. Ambos elementos incrementan notablemente los riesgos que enfrentaría un operador. En otras provincias de Argentina el tema parece estar siendo analizado aunque la tendencia sería la de incorporar cambios similares a los reseñados para la provincia de Buenos Aires. La acción del regulador también ha sido fuertemente cuestionada en Bolivia y se prevén cambios importantes que podrían incluir su disolución. Sólo en el caso de Chile se puede argumentar que la interacción del regulador con poderosos operadores internacionales permitió su fortalecimiento, pues se manejaron con éxito las fijaciones tarifarias quinquenales y las exigencias de cumplimiento de los planes de desarrollo.

Como temas pendientes de resolución se encuentran los numerosos juicios ante el CIADI. De los casos analizados de Argentina aún hay cinco en los que se espera el fallo arbitral. Los dos ya resueltos (CGE en Tucumán y Azurix en Buenos Aires) han sido apelados por la parte afectada. La magnitud de los reclamos ante Argentina asciende a US\$ 2.000 millones, por lo que las consecuencias financieras y políticas de estos arbitrajes pueden ser sustanciales.

Una consecuencia adicional de los procesos analizados es la percepción por parte de los operadores internacionales acerca de que los riesgos de invertir en el sector son más elevados de lo previsto, tema que ya se reseñó anteriormente en relación con los cambios en las estrategias de negocios de algunos operadores en la región.

LECCIONES APRENDIDAS

La comparación de las situaciones en las cuales la salida de los operadores ha sido conflictiva, con aquellas en las que no lo fue, así como la experiencia de países que aún mantienen vigente la presencia de operadores privados, da luces sobre las principales lecciones de esta experiencia de incorporación de los operadores privados.

Lo primero que llama la atención son los aspectos relacionados con los procesos de adjudicación de contratos. Seguidamente surgen los temas asociados a su diseño, en particular a los asuntos tarifarios, de riesgo cambiario y de mecanismos de resolución de conflictos. Un tercer tópico relevante es la limitada capacidad efectiva de regulación por parte del Estado, y en relación con esto, la actuación de los operadores internacionales. Un último aspecto se relaciona con el manejo político asociado al proceso de incorporación de los privados.

Procesos de incorporación de operadores privados

Los casos estudiados dan claras señales respecto de ciertos requisitos básicos necesarios, pero no suficientes, para que la incorporación de operadores privados fuera congruente con los objetivos de eficiencia y expansión que se pretendía alcanzar. El más destacado de ellos se refiere al hecho de que todos los casos en los cuales hubo un solo oferente y poca transparencia en el proceso de adjudicación o negociación, tarde o temprano resultaron en el quiebre del equilibrio del contrato y en la salida del operador. Ello es evidente en los casos de Tucumán, Cochabamba, en el contrato de Aguas del Illimani S.A. para La Paz y El Alto, y en menor medida en el contrato de Aguas Cordobesas S.A.. En los dos primeros, la situación antes del inicio de la prestación del servicio ya era cuestionada por la población, y las alzas tarifarias, aunque autorizadas por los mandantes, fueron masivamente rechazadas por la comunidad. El hecho de que no hubieran más proponentes, o de que las tarifas solicitadas fueran altas, dan cuenta de la falta de viabilidad económica o política del contrato.

Por años, la literatura económica ha reconocido la importancia de generar competencia y transparencia en la adjudicación de contratos de este tipo, y por ello no se puede decir que se trata de una enseñanza nueva. Tampoco hay novedad con respecto a los mecanismos más apropiados para atraer al sector privado, entre los cuales figuran la formulación de bases claras de licitación con reglas de adjudicación simples y transparentes; la eliminación de etapas de negociación posteriores a la adjudicación; la promoción de la competencia por medio de la máxima difusión de estos procesos vía *roadshows* y otros; la minimización de los requerimientos a veces excesivos de experiencia y capacidad financiera, y una participación abierta e informada de los oferentes potenciales en el proceso de diseño de las bases, previos a la presentación de ofertas.

Lo sorprendente es que a pesar de tal conocimiento se hayan adjudicado algunos contratos en las condiciones en que se hicieron. En esto influyen tanto factores políticos como limitaciones de tiempo para la implementación de reformas sectoriales integrales de este tipo. Los contratos de Aguas del Illimani S.A. y de Cia. Aguas del Aconquija S.A., en Tucumán, se firmaron apresuradamente en vísperas de la salida de la respectiva administración mandante. En Cochabamba se negoció con el único proponente, incluso cuando había grandes dudas sobre la viabilidad del contrato. En Córdoba, la adjudicación demoró dos años, en el transcurso de los cuales se retiraron tres de los cuatro proponentes. En todos estos casos se han expresado dudas sobre la legitimidad de las adjudicaciones y posibles hechos de corrupción asociados a ellas.

También es notable la falta de transparencia de algunos de estos procesos, en los cuales se autorizaron significativas alzas tarifarias que seguramente habrían sido rechazadas de antemano de haberse conocido públicamente. Esto se dio particularmente en los casos en que hubo negociaciones directas post adjudicación de los contratos (Cochabamba y Aguas del Illimani S.A.), aunque también se aprecia en algunas de las licitaciones abiertas (Tucumán y provincia de Buenos Aires), y en las concesiones de Maldonado en Uruguay. En estos últimos casos sorprende la falta de información comprensible al público, lo cual permitió dichas alzas y llevó en casi todos estos casos al rápido quiebre de la concesión. El análisis claro e informado de los impactos de los cambios en los procesos de regulación y de incorporación de privados, y su debida difusión, parecen ser muy relevantes cuando se trata de detener de antemano situaciones catastróficas como algunas de las notadas. El caso de Chile demuestra el éxito de este tipo de estrategias, las cuales fueron ampliamente aplicadas en las fases de reforzamiento del marco de regulación a mediados de los años noventa y previamente a la privatización de los servicios. Esto permitió consolidar un amplio apoyo de la población a las reformas y la aceptación de los aumentos tarifarios que siguieron.

Aspectos relacionados con el diseño de los contratos

Ajustes tarifarios iniciales

Como mínimo, en cuatro de los siete casos más conflictivos considerados en este estudio el tema central de discusión estuvo relacionado con las consecuencias que provocó sobre la población el alza de tarifas de los servicios al inicio de la concesión. Esto fue claro en Cochabamba, donde los incrementos llegaron a ser hasta de 200 por ciento, en Tucumán (hasta de 300 por ciento), en el contrato de Azurix en la provincia de Buenos Aires, y en La Paz y El Alto. Asimismo hubo aumentos tarifarios perceptibles en los contratos de Maldonado en Uruguay y en los de Aguas Argentinas S.A. en Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires.

Interesa notar que los fuertes aumentos tarifarios son el resultado de dos aspectos distintos. El primero es que en algunos casos se trató de aumentos explícitos, abiertamente autorizados y derivados del proceso de licitación mediante el cual se entregó la concesión en función de la tarifa ofrecida. Por ejemplo, en Tucumán el único oferente logró la concesión solicitando un aumento de 1,94 veces la tarifa vigente. Asimismo, en Cochabamba el aumento esperado promedio era de 35 por ciento, pero en la práctica se dieron grandes variaciones.

Un segundo elemento, también relevante, fue el hecho de que muchos operadores, inmediatamente después de tomar el control del servicio, efectuaron una profunda revisión del catastro comercial y reclasificaron a los usuarios en las categorías tarifarias, lo que implicó aumentos significativos en las cuentas. Estos casos fueron evidentes y tuvieron un impacto significativo en Aguas Argentinas S.A., Tucumán, y Cochabamba. También Azurix, en la concesión de la provincia de Buenos Aires, aplicó aumentos por este concepto, que sin embargo fueron revertidos por la autoridad. Según la opinión de especialistas involucrados, la posibilidad de aumentar los ingresos por esta vía estaba prevista o internalizada en las ofertas por las licitaciones.

Otra dimensión relacionada con el tema tarifario se refiere a que la varianza de los cambios también importa. Aunque los aumentos promedio puedan ser razonables, serán los casos de alzas elevadas los que inmediatamente se destacarán en la prensa, además de que serán la base de los reclamos de la población y el punto de apoyo de los opositores a los contratos con operadores privados. Esto implica que en situaciones donde hay grandes distorsiones en los sistemas tarifarios, falta de medición y ausencia de subsidios focalizados, la ingeniería del cambio tarifario debe ser extremadamente fina para acotar su varianza²⁴.

No cabe la menor duda de que en estos casos hubo una falla fundamental en el diseño de los términos de la concesión. Si bien es evidente que las alzas tarifarias son una condición indispensable para salir del llamado

²⁴ Este tema se profundiza más adelante.

círculo vicioso en que se encuentran muchas de las empresas públicas del sector —donde la falta de financiamiento implica mal servicio e incapacidad de expansión, lo que a su vez acarrea dificultades para cobrar tarifas adecuadas—, la manera o la rapidez con que se pueden efectuar estas alzas es crítica. En particular, el concepto de autorizar un aumento tarifario sustancial al inicio de la concesión, antes de que la población haya percibido beneficio alguno es claramente contraproducente por sus implicaciones sociales y políticas. En los casos más significativos, la presión popular rápidamente produjo una crisis que se convirtió en un tema político, cuya única salida fue la suspensión o rescisión de la concesión en un período relativamente breve (de cinco meses a tres años). Este tipo de situaciones parece validar las críticas hechas desde una perspectiva sociopolítica según la cual la incorporación de privados está ligada a aumentos tarifarios que permiten que estos operadores obtengan suculentas utilidades a costa de los usuarios de un servicio básico como el agua potable. No es difícil percibir que habrá grupos de interés que se aprovecharán de esta situación para promover acciones políticas en contra de los concesionarios.

Sin embargo, no se puede soslayar la falta de buen criterio por parte de los operadores y las autoridades involucradas en estos casos, quienes implantaron aumentos tarifarios muy significativos sin medir sus consecuencias sociales y políticas, y sin haber preparado una seria política comercial y de información dirigida a mitigar los impactos negativos y a explicar los programas de inversión u otras medidas similares.

La resolución de este problema pasa por diseñar un esquema gradual de aumento de tarifas que esté directamente ligado a los beneficios que perciba la población, lo cual probablemente requerirá que se reduzca el ritmo de las inversiones y que el sistema tarifario cuente con las medidas apropiadas para subsidiar a las familias que objetivamente tienen problemas de capacidad de pago²⁵. El caso de Chile demuestra una buena práctica en esta materia, por cuanto los grandes aumentos tarifarios ocurrieron a principios de los noventa a lo largo de tres a cuatro años, período en el que además se produjeron importantes expansiones en la cobertura de los servicios y antes de la entrada de operadores internacionales. En los años más recientes, los aumentos tarifarios han estado ligados directamente a la construcción y puesta en operación de plantas de tratamiento de aguas servidas, las cuales han sido financiadas por capitales privados. En todos estos años el apoyo político a las medidas sectoriales ha sido muy importante, como también lo han sido el diseño e implementación de un significativo y amplio sistema de subsidios para las familias de menores ingresos. Este conjunto de elementos ha permitido una transición gradual y no conflictiva hacia tarifas que permiten el autofinanciamiento de largo plazo de los servicios.

Por su parte, el modelo tarifario de Colombia, al igual que el de Chile, no hace diferencia en las tarifas según la propiedad del concesionario, lo que permite desligarlas de procesos de privatización específicos. En dicho país los ajustes tarifarios han sido graduales, lo cual ha facilitado su aceptación por parte de la población, y se cuenta con mecanismos objetivos y explícitos de subsidios a familias de menores ingresos.

Costos de conexión

En los casos de la ciudad de El Alto, y también en los contratos de Aguas Argentinas S.A., Santa Fe y Mendoza, y la Zona Este de Maldonado, Uruguay, se aprecia que hubo problemas serios asociados a las elevadas tasas por conexión que se cobraban a los nuevos usuarios de los sistemas. Estas tasas se asignaban al financiamiento parcial la expansión de redes. Sin embargo, es evidente que en los casos citados las tasas a cobrar fueron rechazadas por la población, aun cuando pudiera haber capacidad de pago, lo que originó problemas sociales y políticos sustantivos.

²⁵ Algunos de quienes han comentado este informe han sugerido también la alternativa de que las alzas de tarifas se efectúen con anterioridad a la incorporación de los privados, lo cual permitiría desligar la causalidad de ambos hechos. Sin embargo, es usual que las magnitudes involucradas dificulten la aplicación de estas medidas sin que sea evidente su conexión. De todas maneras, las tarifas deberían crecer gradualmente para ser aceptadas por la población, lo cual postergaría la incorporación de privados y la disponibilidad de recursos para inversiones.

Como se señalara con respecto a los aspectos tarifarios, se detecta aquí un mal diseño del sistema de precios a aplicar, así como una gestión comercial de los operadores poco competente en la medida en que estaban cobrando cargos que eran a todas luces inaceptables políticamente.

Parte del problema lo generaron los propios mandantes, ya que en vez de buscar un impacto fiscal favorable solicitando pagos iniciales o a lo largo del tiempo (canon) por la entrega de las concesiones, podrían haber privilegiado que los concesionarios asumieran en la tarifa inicial una incidencia mayor en aquellos costos de conexión y similares que se hacían muy onerosos para la población.

Entre las variantes que se han utilizado para evitar este problema se contempla el uso de apoyos financieros a los usuarios, de modo que puedan pagar los cobros por conexión en cuotas compatibles con su nivel de ingresos. Otra alternativa consiste simplemente en no cobrar por la conexión e incorporar este cargo en la tarifa media de todos los usuarios de la concesión. Esto representa obviamente un subsidio cruzado entre los usuarios existentes y los nuevos. Sin embargo, si las ampliaciones son marginales respecto del tamaño de la concesión, los impactos en la tarifa media no serían muy significativos. En esta alternativa, un tema que merece especial atención es que desaparece el incentivo para que el operador privado expanda las redes, ya que obtendría una retribución en ingresos inferior al costo marginal. Por ello, el marco de regulación del contrato debe ser claro al fijar metas de conexiones y asegurar su cumplimiento²⁶.

Asignación del riesgo cambiario

En los casos de las concesiones licitadas en Argentina, Uruguay y La Paz y El Alto, se contempló el uso del dólar estadounidense como moneda de referencia para la fijación tarifaria, o para el pago de un canon periódico al Estado. En los primeros dos países esto surgió como resultado de las políticas macroeconómicas de la época de la licitación, que procuraban mantener una paridad cambiaria fija entre la moneda local y el dólar. El caso de Argentina, en el cual la paridad 1:1 era emblemática del manejo económico del país desde su implantación en enero de 1992, es ilustrativo. Allí los contratos indicaban expresamente que la convertibilidad 1:1 era parte sustantiva del equilibrio económico-financiero de la concesión, y por ende que toda relación entre metas, inversiones y condiciones del servicio estaban ligadas al mantenimiento de la convertibilidad.

El diseño de los contratos incorporaba implícitamente la idea de aislar a los financistas de los cambios en el valor de la moneda extranjera, reduciendo con ello esta fuente de riesgo para el financiamiento de las inversiones con fondos externos. Esta opción implica también que ante devaluaciones de la moneda nacional habría descalces entre los flujos de ingresos (en pesos) y los de aquellos costos que estuvieran expresados en moneda extranjera (particularmente el servicio de la deuda). Estos descalces se eliminarían en la medida en que las tarifas se ajustaran al nuevo tipo de cambio.

Sin embargo la situación real, particularmente en Argentina, es que ante la gran crisis política de fines de 2001, que se tradujo en una acelerada devaluación del peso desde principios de 2002 y generó un severo desempleo y caída de los ingresos reales de las familias, el gobierno decidió congelar las tarifas de los servicios públicos, entre otros los del agua potable y alcantarillado. De esta manera se quebró inmediatamente el equilibrio económico-financiero de las empresas concesionarias, las cuales se vieron fuertemente afectadas por causa del servicio de la deuda en moneda extranjera y por los aumentos de costos de los insumos transables. La incapacidad de llegar a un acuerdo entre las concesionarias y el gobierno argentino (federal y/o provincial) que permitiera restablecer el equilibrio financiero de las empresas fue la causa definitiva de la reciente salida de la mayoría de ellas. Por las razones ya citadas, el gobierno no se mostró dispuesto a permitir los ajustes tarifarios que eran evidentemente necesarios.

²⁶ También surge el incentivo para que entidades públicas a cargo de programas de vivienda social expandan sus urbanizaciones en áreas sin servicio, sin que los costos marginales totales de estas decisiones se incorporen en el análisis de localización.

En Uruguay, sin embargo, la situación financiera negativa derivada de la devaluación del peso, así como el reciente cambio de Gobierno, facilitaron un acuerdo para que las concesionarias vendieran rápidamente su participación en los servicios licitados y el gobierno retomara su explotación.

Ex-post, y ante la magnitud de la crisis cambiaria, parece cuestionable diseñar contratos en los cuales los riesgos cambiarios se traspasaran a los usuarios. Esto simplemente no fue factible, ya que las condiciones sociales y económicas generadas por la crisis impidieron tal salida.

La alternativa evidente es proponer contratos donde los riesgos cambiarios sean explícitamente asumidos por los financistas. Si bien ello puede significar una reducción del valor de la concesión, reflejado en un menor canon a pagar, o en mayores tarifas solicitadas para su explotación, el riesgo puede ser asumido más eficientemente por estos actores. Existen innumerables mecanismos de seguros, compras a futuro y otros que permiten una gestión adecuada de este riesgo²⁷.

Regímenes tarifarios vigentes inadecuados

En la mayoría de los países estudiados, los regímenes tarifarios vigentes son altamente ineficientes, insuficientes e inequitativos. Basta señalar que la micromedición es mínima, los cargos tarifarios se basan en criterios asociados a las características de la propiedad y zona geográfica en que se localiza el usuario, hay altos niveles de consumo libre, pero sobre todo no hay mecanismos explícitos para asegurar que las familias de bajos ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios.

En este contexto, diversos contratos imponen condiciones asociadas a la instalación de medidores que podrían no producir efectos notables, como en el caso de Córdoba donde los mínimos de consumos son muy altos, o causar súbitos aumentos de cuentas por los elevados consumos a los cuales ha estado acostumbrada la población. Ambos factores han hecho que los operadores se hayan mostrado reacios a instalarlos masivamente.

La transición de un sistema no medido y distorsionado a uno medido y eficiente es un tema de especial preocupación en el diseño e implantación de nuevos regímenes tarifarios, aunque no parece haber tenido la atención suficiente en las concesiones examinadas. Las reclasificaciones de usuarios y los impactos en las cuentas por cambios de régimen, pueden presentar grandes variaciones, las cuales constituyen fuente de conflicto con los usuarios y eventualmente llegan a la arena política. Los operadores no dispusieron de incentivos para la implementación de nuevos regímenes tarifarios eficientes, como estaba establecido en el marco regulatorio y parcialmente en algunos de los contratos (por ejemplo, Aguas Argentinas S.A. y Córdoba).

El hecho de que los regímenes existentes usualmente no contemplan herramientas transparentes y focalizadas para atender las necesidades de las familias de menores ingresos es igualmente significativo. Si bien hay subsidios cruzados entre categorías de consumidores, las clasificaciones están sujetas a la utilización de informaciones indirectas basadas en la condición de la vivienda y otros factores poco objetivos. La magnitud de los subsidios necesarios no es transparente, y los elevados costos de conexión ya reseñados, tienden a recaer principalmente en familias de bajos ingresos.

En definitiva, el cuidadoso análisis de la transición de regímenes tarifarios y su impacto en los usuarios, especialmente de menores ingresos, parece imprescindible en el diseño de los contratos de concesión y en la viabilidad o rapidez de efectuar los cambios propuestos.

²⁷ Para más información de estas herramientas ver Vives (2006).

Mecanismos de resolución de conflictos

A lo largo de la vida de contratos de plazos tan extensos como las concesiones de obras sanitarias (más de 20 años), se hace imprescindible contar con mecanismos de resolución de conflictos que permitan enfrentar todas las situaciones que no pueden ser previstas en el contrato. Por la característica de los mismos, tales contratos son necesariamente incompletos ya que no es posible anticipar todas las contingencias.

En los contratos revisados se advierte que no hubo provisiones específicas a este respecto, y en las cláusulas relevantes se delega la resolución de conflictos directamente a los tribunales locales. El hecho de que numerosos operadores recurrieran rápidamente al CIADI para reclamar por indemnizaciones y perjuicios demuestra que los mecanismos previstos no funcionaron adecuadamente, hasta el punto en que se llegó a la ruptura de relaciones entre el mandante y el concesionario. La utilización de una entidad internacional para dirimir conflictos debería ser una instancia de último recurso.

En el caso de Argentina, y particularmente del contrato de Aguas Argentinas S.A., los antecedentes disponibles indican que, en general, las discrepancias se manejaron a través de negociaciones de carácter técnico-político que superaron el marco contractual y regulatorio prevaleciente. El uso de peritos o árbitros para dirimir discrepancias fue utilizado sólo puntualmente. La politización de las negociaciones es evidente, sobre todo después de la crisis cambiaria.

El traslado de la resolución de conflictos del marco regulatorio al político incide fuertemente en el agravamiento o endurecimiento de las posiciones de las partes y puede dificultar el logro de acuerdos. Esto es así en la medida en que en ello participan personas no especializadas técnicamente en los temas a tratar.

En este aspecto es también relevante destacar la experiencia chilena, donde los conflictos con los concesionarios han sido primordialmente atendidos por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, entidad que cuenta con las facultades necesarias para hacer una fiscalización efectiva, imponer sanciones y eventualmente intervenir la concesión ante incumplimiento grave del servicio. De la misma manera, los aspectos tarifarios están detalladamente regulados en la ley y su reglamento, además de que existen procedimientos de peritajes independientes para la resolución de discrepancias. Las autoridades políticas han permanecido ajenas a estos procesos y sólo han intervenido puntualmente²⁸.

Régimen de sanciones

En todos los contratos examinados se incorporaron extensas cláusulas referidas al régimen de sanciones aplicables ante la existencia de faltas cometidas por el concesionario. En general, y siguiendo el modelo utilizado en la concesión de Aguas Argentinas S.A., se explicitan las normas generales a seguir, los procedimientos para su aplicación (que incluyen la recusación por parte del concesionario), y las pautas de interpretación referidas a la gravedad o reiteración de la falta y su impacto en los usuarios. También hacen parte del sistema de sanciones las acciones de apercibimiento, las multas según distintas categorías de faltas, y finalmente la rescisión "culpable" del contrato. Este último procedimiento fue aplicado en los casos de Tucumán, Azurix en la provincia de Buenos Aires, en la concesión de Aguas Argentinas S.A. y en la provincia de Santa Fe en el mismo país, así como en el caso de Cochabamba en Bolivia.

La experiencia en estos casos muestra que el régimen de sanciones fue, en general, inefectivo para lograr que las empresas cumplieran con sus compromisos, especialmente en lo que se refiere a los planes de inversión, dado que la ecuación financiera del contrato ya estaba rota. La lentitud de los procedimientos, y las posibilidades de recusación, dilataron extensamente la aplicación de las sanciones. En el caso de Aguas Ar-

²⁸ La excepción más destacada fue la clara presión pública que ejerció el gobierno sobre Aguas Andinas cuando se presentaron problemas de operación de la planta de tratamiento de la Farfana en Santiago.

gentinas S.A., por ejemplo, se constatan demoras de entre uno y tres años en la aplicación de la sanción, a lo cual se agrega la posibilidad de atraso en los pagos del concesionario²⁹. Asimismo, el esquema de regulación se orientó a mantener el flujo del concesionario ante cambios en metas e inversiones, lo cual diluyó el efecto de las multas, que en definitiva terminaban siendo pagadas por los usuarios.

Cabe notar también que las variables de ajuste ante los problemas financieros de las concesionarias han sido siempre las inversiones, y probablemente los gastos en reposiciones y mantenimiento. Ello es evidente incluso desde el momento en que se anuncia el retiro del operador, independientemente de los motivos, como ocurrió con Thames Water en Chile.

No hay una recomendación específica que se pueda derivar de esta situación. Es obvio que el incremento de las sanciones pecuniarias en los contratos puede llevar a la virtual expropiación de los flujos del concesionario. En estos casos es muy probable que los problemas de incumplimiento existan previamente a que se llegue a tales niveles de sanciones y que surjan por otras debilidades del contrato.

Deficiencias en aspectos técnicos de los contratos

Hay evidencias de que en diversos contratos la situación de la información técnica inicial fue deficiente, lo cual creó problemas inmediatos de renegociaciones o de incumplimientos. Un caso destacado es el de HIDROLARA, en el cual los indicadores de gestión establecidos eran notablemente inconsistentes con la situación real de la empresa. Este factor también ha desempeñado un papel fundamental en el caso del contrato de Aguas do Amazonas, en Manaus. Se ha señalado también que los análisis técnicos y económicos de la concesión de Aguas Argentinas S.A. en Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires adolecieron de deficiencias para validar la programación financiera de las inversiones, la capacidad de pago de la población y la viabilidad y sostenibilidad del contrato. Ello también ocurrió probablemente en otros contratos que demostraron no ser viables en el corto plazo. Es evidente que una buena preparación técnica, económica y financiera de la información base de los contratos es una condición esencial para mitigar futuros problemas.

Restricciones de endeudamiento

En el caso de Aguas Argentinas S.A., Aguas Provinciales de Santa Fe, Aguas del Illimani S.A., y posiblemente en Aguas Cordobesas S.A., hay evidencia de que los niveles de endeudamiento alcanzados fueron excesivos. En Aguas Argentinas S.A. la relación deuda/patrimonio al 2001, antes de la crisis, alcanzó niveles cercanos a 2,7, muy superiores a los aceptados para empresas del sector, donde 1,0 es lo normal. El acceso de estas empresas al financiamiento de fuentes multilaterales como el BID, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, sin el correspondiente aumento en el aporte de capital propio, pudo haber ocasionado esta situación. Entre otras consecuencias, esta situación influyó en un menor riesgo de capital empresarial involucrado y estimuló comportamientos oportunistas y una mayor exposición a la devaluación, ya que parte de los créditos estaban avalados por los gobiernos. Vistos los desenlaces es claro que los contratos debieron incorporar restricciones en este sentido. Pareciera que todas las partes subestimaron los riesgos financieros y políticos de las inversiones en el sector.

Aspectos de la institucionalidad regulatoria

Una característica común de muchos de los casos estudiados, con excepción de Chile, fue el hecho de que la institucionalidad regulatoria se creó con el propósito expreso e inmediato de supervisar los contratos de concesión recién otorgados a los operadores privados. Ello naturalmente incidió en que los organismos reguladores no tuvieran la experiencia previa necesaria para lidiar con problemas complejos asociados a esta

²⁹ Además, en los casos de Argentina vigentes con posterioridad a la crisis de fines de 2001, las multas atrasadas parecen haberse “pesificado”, con lo cual perdieron su valor real en dólares contemplado en los contratos originales.

función del Estado. A ello se agrega el hecho de que los contratos, por su naturaleza, son incompletos y que a lo largo de su desarrollo se deben ir adecuando los procedimientos y resolución de conflictos necesarios para su correcta gestión. El hecho es que en numerosos casos surgió la necesidad de revisar los contratos, lo cual desafió la capacidad de regulación y tuvo efectos importantes en la percepción tanto de los usuarios como de los gobiernos en cuanto a la necesidad, importancia y efectividad de esta función estatal, particularmente por las alzas tarifarias y postergaciones de metas e inversiones que resultaron usualmente de estas renegociaciones ³⁰.

En general, se aprecia que la labor de los entes reguladores se concentró en fiscalizar el cumplimiento de los términos de contrato. Como lo indicara Lentini (2004), no se disponía de las capacidades y herramientas necesarias para impedir efectivamente que los concesionarios se apropiaran de rentas monopólicas, como por ejemplo un sistema de contabilidad regulatoria que permitiera la reducción de las asimetrías de información. También se ha destacado la falta de elementos para evitar la “captura” del ente regulador por parte del concesionario o del mandante.

Otro aspecto que ha sido especialmente importante es que en muchos de los contratos no se contemplaban metodologías o criterios explícitos y objetivos para el recálculo de tarifas sin que se afectara el valor de la concesión. Como ya se dijo, en el caso de los contratos de Aguas Argentinas S.A. y Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., que fueron adjudicados a un precio tarifario único, las posibilidades de comportamiento oportunista del concesionario fueron mayores y el regulador no disponía de un modelo de equilibrio financiero para evaluar el impacto de los cambios en las condiciones contractuales sobre las tarifas, lo cual no era parte de la oferta del primero. Es así como se registra la ausencia de numerosos elementos imprescindibles para el cálculo tarifario, los cuales debieron ser negociados uno a uno con posterioridad a la adjudicación del contrato³¹. Además, dado el bajo riesgo de capital de estas licitaciones, no había incentivos para llegar a acuerdos rápidos y cualquier ajuste en metas o inversiones se pasaba a las tarifas.

Otro tema que surgió con fuerza en Chile, y en el contrato de Aguas Argentinas S.A., tiene que ver con la necesidad de disponer de los elementos normativos y técnicos apropiados para regular las operaciones con empresas relacionadas. Éstas pueden traspasar costos de áreas no reguladas de la empresa a las áreas reguladas y con ello ocultar transferencias de utilidades de la concesionaria al grupo propietario, por ejemplo por la vía de la subcontratación de servicios y equipamientos a otra empresa del grupo.

Tanto el personal como los recursos disponibles fueron relativamente escasos para la actividad regulatoria, en contraste con la elevada capacidad de los operadores internacionales para disponer de técnicos, abogados y especialistas que apoyaran su posición ante situaciones conflictivas. Este elemento sobresale especialmente en el caso de Bolivia, como causa de las debilidades manifiestas del organismo ante las crisis de Cochabamba y de La Paz y El Alto. No obstante, en prácticamente todos los países estudiados, el financiamiento del regulador estuvo basado en un recargo en la tarifa de los usuarios. Sin embargo, ello tiene como efecto secundario que el concesionario ejerce cierto control de los recursos que recibe el ente regulador, y se constituye en una herramienta adicional de negociación y conflicto entre las partes.

Un tema central no resuelto es que los entes reguladores no siempre tuvieron la necesaria independencia del poder político para adoptar las medidas técnicas que correspondían a su función. Por ejemplo, las numerosas renegociaciones de los términos del contrato de Aguas Argentinas S.A. dan cuenta de deficiencias en esta materia. Lo mismo aconteció con el contrato de La Paz y El Alto, donde las diferencias entre el ente técnico y las autoridades políticas fueron manifiestas. De acuerdo con algunos entrevistados, hubo situaciones de

³⁰ En Guasch y otros (2003) se encuentra un análisis detallado de más de 300 contratos de concesiones en América Latina a través de los cuales se determinan las variables que afectan los niveles de renegociación que hubo en ellos. En Jouravlev (2003) y Corrales (2004) se hace un análisis de los desafíos que enfrentan los entes reguladores.

³¹ Ver Lentini (2005) y Roitman y Ferro (2003).

captura del regulador por parte de los operadores o por parte de las autoridades políticas, lo que no es excepcional en este tipo de procesos. En este contexto, la actuación del regulador pasa a ser bastante limitada y, como se ha verificado en varios de los casos estudiados, la misma resultó débil y ha terminado cuestionada.

En el caso de Bolivia se observa también una situación *sui generis* según la cual el regulador es a la vez el mandante del contrato de concesión. Se ha argumentado que ello fue fuente de conflictos, en vez de tener una visión más equilibrada de los intereses de las partes.

En definitiva, la regulación prevista para evitar prácticas monopólicas no dio buenos resultados en muchos de los contratos. Por ello no es difícil coincidir con la declaración de la Liga de Acción del Consumidor (ADELCO) de Santa Fe de septiembre de 2004, según la cual "... el Estado que no fue capaz de manejar de forma eficiente una empresa de servicios públicos, se mostró altamente ineficiente para exigir el cumplimiento de sus obligaciones a la empresa privada".³² La experiencia ya acumulada por las numerosas entidades regulatorias que se han creado en América Latina debería ser rescatable y reforzada para que este importante papel del Estado se mantenga aun en aquellas situaciones en que la prestación será efectuada primordialmente por operadores estatales.

La experiencia de los casos de Chile y Colombia muestra que la incorporación gradual y ordenada de un marco de regulación, y de las entidades regulatorias en sí, puede ser un factor de éxito para mejorar la eficiencia de la prestación de los servicios. Los cambios masivos y rápidos de regulación y la incorporación acelerada de privados demostraron no ser sostenibles. Por otra parte, la falta de regulación en un contexto de alta flexibilidad para la renegociación de contratos como en México, facilita también la participación privada pero deja dudas sobre su eficiencia.

Aspectos relacionados con la actuación de los operadores internacionales

La previsión de los programas de reforma de principios de los años noventa era que los operadores internacionales con experiencia en el sector cumplirían ampliamente las condiciones para dirigir la modernización de los servicios y proveer el financiamiento necesario para sostener las inversiones demandadas. Su permanencia en los países por amplios períodos (de 25 a 30 años) era un elemento básico del diseño de los contratos de concesión ofrecidos. Si bien es cierto que los principales operadores mundiales llegaron a América Latina y participaron en muchos de los contratos descritos, su actuación demostró no ser todo lo efectiva o eficiente que se esperaba.

Posiblemente el elemento más sorprendente que surge de este estudio es el hecho de que algunas de las grandes corporaciones involucradas en el sector tuvieron cambios de políticas estratégicas enormes en períodos relativamente breves. Ello fue explícito y evidente en el caso de RWE Thames Water, que después de unos cuatro años de haberse expandido en el sector adquiriendo grandes empresas operadoras, decidió retirarse abruptamente del mismo y de la región, para concentrarse nuevamente en sus sectores de actividad originales. Similar situación se dio, aunque en menor escala, con Anglian Water y diversas empresas relacionadas básicamente con el sector de energía, las cuales intentaron penetrar el sector sanitario internacional (IBERDROLA, Electricidade de Portugal, Italgas y otras). Por último, cabe notar la situación de quiebra de Azurix, a partir de la quiebra de su propietario, ENRON Corp., con lo cual se liquidaron sus activos en el mundo. En todos estos casos, salvo en el de Azurix en su contrato en la provincia de Buenos Aires, la situación específica de la empresa concesionaria o del país, no tuvo ninguna incidencia en la salida del operador internacional.

³² Ver declaración completa en <http://www.elsantafesino.com/sociedad/2004/09/17/2864>.

Una situación similar se ha presentado en años recientes en relación con la posición de SUEZ y de AGBAR en América Latina. En estos casos, sin embargo, la causa básica de su salida parcial estuvo asociada directamente con los problemas que han enfrentado sus concesiones en Argentina, Bolivia y Brasil. Ello da cuenta también de cierta interdependencia de las decisiones que se toman en la casa matriz, sobre la base de observar conjuntamente lo que pasa en la región.

Las consideraciones señaladas muestran que los operadores internacionales no tienen necesariamente el compromiso de permanencia de largo plazo previsto en los contratos. Es por ello que, independientemente de las circunstancias del mismo, deben establecerse las opciones que permitan minimizar los costos de transacción de salida para las partes.

Es difícil determinar en qué medida hubo expectativas desmedidas de las empresas que no se cumplieron. En algunos casos ello se reflejaría, por ejemplo, en los altos precios pagados por obtener algunos de los contratos, que no correspondían con la realidad financiera del servicio. Esto fue particularmente evidente en el caso de la adquisición de la concesión de la provincia de Buenos Aires por parte de Azurix, y posiblemente de algunas de las empresas chilenas.³³ Los servicios de agua potable y saneamiento son, por su naturaleza, negocios de largo plazo donde la rentabilidad de las inversiones se recupera en períodos de 20 a 30 años. Los operadores experimentados conocen esta situación y no puede atribuirse su retiro de la región a los magros resultados observados en pocos años de funcionamiento. No obstante, es evidente que los operadores internacionales han demostrado ser altamente sensibles a los resultados financieros de corto plazo de las concesiones, lo que además induce comportamientos oportunistas con el propósito de lograr mejoras en tales resultados.

Los riesgos de operar en el sector en América Latina se revelaron elevados a partir de la temprana crisis del contrato de Tucumán en 1995, que incorporó prácticamente todos los elementos de conflicto que después surgieron en otros contratos. También es evidente que los países de la región han atravesado por sucesivas crisis macroeconómicas que han sido documentadas en detalle a lo largo del siglo XX. Aun así, los grandes operadores llegaron masivamente, lo que muestra una cierta minimización o desconocimiento de los riesgos involucrados.

También es posible que las expectativas en cuando a obtener utilidades significativas dependieran del desarrollo de otros negocios relacionados con la prestación de servicios como por ejemplo el tratamiento de aguas industriales y similares, o con la posibilidad de derivar actividades a empresas relacionadas (para la prestación de servicios especializados de ingeniería, construcción y operación). Al menos en el caso de Chile, uno de los operadores salientes indicó que la falta de desarrollo de estos negocios adicionales incidió en que no se cumplieran las expectativas de rentabilidad.

Una manera de mitigar los riesgos se asocia a la posibilidad que tuvieron las empresas de acceder a préstamos de la banca multilateral, lo que habría dado lugar en algunos casos a sobreendeudamiento, expresado además en moneda extranjera, lo que en situaciones de crisis económica, como las observados en Uruguay y la Argentina, llevó al quiebre del equilibrio financiero de los contratos. Cabe notar que los operadores no proveen directamente el financiamiento necesario para las inversiones, y que los aportes de capital propio son relativamente modestos en comparación con los requerimientos totales. De hecho, en la mayoría de los casos la inversión fundamental del concesionario se produce o bien en el pago por las acciones para incorporarse a la empresa prestadora, o por cuenta del canon inicial. Esta inversión es recibida por las entidades de gobierno y no quedan internalizados como aportes en las mismas empresas. Es claro que si hay oportunidades de adquirir deudas con la banca multilateral o de emitir bonos avalados por los futuros ingresos de las empresas, éstas serán aprovechadas en la medida en que usualmente son fuentes de financiamiento más baratas y

³³ Los precios pagados por varias de las empresas fueron del orden de US\$ 2.000 por cliente, y entre 20 y 30 veces el EBITDA.

significan un menor riesgo para el concesionario. Imponer limitaciones de tipos y niveles de endeudamiento, o niveles mínimos correctamente determinados de capital propio, parece ser una condición necesaria para evitar situaciones de sobreendeudamiento³⁴.

Cabe notar también que la capacidad de gestión comercial de algunos operadores fue notoriamente deficiente al no advertir, prevenir o mitigar los impactos de las alzas tarifarias sobre los usuarios, como también lo fue su falta de capacidad técnica para tomar medidas oportunas tendientes a resolver diversos problemas de la prestación del servicio que causaron el rechazo de la población y la intervención de entes políticos. Es claro que hubo tanto ingenuidad política como oportunismo para aceptar contratos de concesión en condiciones poco transparentes que ofrecían grandes ganancias y frente a los cuales los mandantes retiraron rápidamente su apoyo.

La experiencia técnica de los operadores internacionales no se transmitió adecuadamente a los niveles locales, en algunos casos por posible desconocimiento del medio, problemas de comunicación y otros. La capacidad técnica local demostró ser adecuada o suficiente en Argentina, Chile y Uruguay, donde los problemas que enfrentaban las empresas prestadoras tenían que ver con cuestiones relacionadas con la organización industrial del sector (diversidad de objetivos, injerencia política y otros) y no con carencias en conocimiento tecnológico.

Por último, cabe notar la rápida decisión de los operadores extranjeros en cuanto a solicitar medidas compensatorias a través de arbitrajes internacionales y la intervención de sus respectivos gobiernos, amparándose en los tratados bilaterales de inversiones u otros y dejando de lado la utilización de jurisdicciones locales u otros medios de resolución de conflictos. Como ya se reseñara extensamente en el caso de Argentina, estos procesos son largos, caros y con resultados ambiguos para las partes. Su utilización introduce además una nueva fuente de conflicto entre los operadores y los mandantes, que en diversos casos impidió llegar a acuerdos en las renegociaciones de los contratos.

Nótese que en Argentina hay algunos operadores privados locales grandes (Latinaguas, que atiende diversas ciudades en Corrientes, Salta y La Rioja, y Sagua Int., que participa en las ciudades de Santiago del Estero y Formosa) que han seguido prestando los servicios a pesar de la crisis, y que a diferencia de los internacionales no han visto rescindidos sus contratos. Si bien para este informe no se ha dispuesto de los datos relativos a estos casos, es evidente que su capacidad para sobrevivir la crisis ha estado asociada al hecho de que probablemente no mantenían deudas importantes en moneda extranjera. También incide su conocimiento de los aspectos económicos y políticos del mercado local, así como su mayor cercanía y compromiso con las provincias que atienden, todo lo cual los ha dotado de una mayor flexibilidad y hace que las autoridades muestren una mejor disposición hacia ellos.

El hecho de que operadores privados locales hayan penetrado el mercado adquiriendo en muchos casos las acciones de los operadores internacionales salientes también demuestra que hay una percepción diferente de los riesgos del negocio, en particular de aquellos asociados a decisiones soberanas del Estado y los riesgos país.

Aspectos de gestión política

La incorporación de operadores privados en la gestión de un servicio público vital para la población exige un compromiso especial de las autoridades para validar esta opción y apoyar en lo que corresponda para sustentarla. Sin embargo, es notable que en varios de los casos estudiados, el apoyo político simplemente no existió desde el inicio, o varió rápidamente como consecuencia de cambios de gobierno durante la vida de la concesión o ante problemas que se presentaron con el concesionario.

³⁴ Desde el punto de vista de la regulación, es importante que los ahorros de costos de endeudamiento sean traspasados a los usuarios vía menores tarifas. Ello no ocurrió, sin embargo, en el caso de Aguas Argentinas S.A. y posiblemente en el de Santa Fe.

Un ejemplo especial es el de Tucumán, donde el nuevo gobernador posesionado a los pocos meses de iniciada la concesión le quitó legitimidad al contrato induciendo a la población a no pagar las cuentas por el servicio. Una situación similar se observó en el contrato de la provincia de Buenos Aires con Azurix, cuando la autoridad regulatoria determinó el no pago de las cuentas en dos meses de 1999. En los casos de Cochabamba y La Paz y El Alto en Bolivia, también fue evidente que las autoridades de la época fueron fuertemente influenciadas por los reclamos sociales y se produjo la ruptura de la relación con las concesionarias.

Igualmente evidente ha sido la dura posición de las nuevas autoridades argentinas en las negociaciones post devaluación, que después de cuatro años han desembocado en la salida de las concesionarias —particularmente SUEZ— de todos los contratos.

No se puede dejar de mencionar el hecho que en diversos casos fueron los bancos multilaterales los que promovieron la incorporación de gestión privada en los servicios sanitarios, como parte de sus operaciones de préstamo con el fin de promover una solución inmediata a la ausencia de recursos públicos. Sin embargo, cabe la duda acerca del grado real de compromiso de las autoridades con esta política y de que éste continúe después de los usuales cambios de gobierno. Esta situación se observa con mayor severidad en Bolivia, Venezuela y en algunas de las provincias de Argentina.

Se aprecia igualmente la falta de sensibilidad política de los operadores internacionales, los cuales no siempre actuaron con la debida cautela. Ejemplo de esto son las desproporcionadas alzas tarifarias aplicadas en varios casos y que actuaron como detonante de graves conflictos y de la rescisión de los contratos. También ha sido notable el hecho de que en algunos casos los conflictos han derivado en declaraciones a través de la prensa, situación siempre inconveniente en un proceso de negociación.

No obstante lo señalado, los casos de Uruguay y Venezuela, muestran que a pesar de los cambios de orientación política de los nuevos gobiernos fue posible una salida tranquila de los operadores internacionales, pues la situación se manejó de manera apropiada.

Los casos de Chile y Colombia son excepcionales, pues allí las autoridades han manifestado con fuerza y decisión su apoyo al proceso de modernización del sector sanitario y a la incorporación de privados durante varios gobiernos. En Chile, si bien dentro de cada gobierno ha habido matices con relación al tema, por lo menos desde las primeras privatizaciones masivas del año 1998 en adelante no hay variaciones en la política frente al sector. Esto ha permitido mantener una continuidad y estabilidad de las reglas del juego que ha facilitado la significativa inversión que se ha venido efectuando. Asimismo ha permitido que la salida de varios operadores internacionales —por causas ajenas a la situación de la nación en sí— no haya afectado adversamente la prestación de servicios, ya que nuevos operadores nacionales se han hecho cargo adecuadamente de los mismos.

Un factor digno de resaltar en varios países, y que no se incorpora en el diseño de los procesos de concesión, tiene que ver con la opinión y participación de la sociedad civil. Diversas organizaciones en Bolivia, Uruguay y Argentina han logrado promover fuertes movimientos sociales —que en algunos casos se han tornado violentos—, los cuales han incidido decisivamente en la rescisión del contrato con el operador privado. Hay una cierta tendencia actual a identificar maneras positivas de canalizar esta capacidad de movilización social en las instancias de definición de las concesiones y de fiscalización de los prestadores.

La reflexión final en este aspecto es que la falta de consenso político que asegure una estabilidad de las reglas del juego representa en el largo plazo un inconveniente serio para la consecución de este tipo de contratos. Sin ello no ha sido posible que muestren los resultados que efectivamente se esperan de su ejecución, y que en definitiva se cumplan los objetivos previstos.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

A comienzos de los años noventa se crearon grandes expectativas en cuanto a que la incorporación de operadores privados con experiencia internacional. Se pensó que ésta sería la herramienta por medio de la cual el sector sanitario de América Latina superaría sus endémicas limitaciones asociadas a la falta de recursos para inversión, las deficiencias de gestión, la injerencia política y otros males que impedían cumplir con los objetivos de ampliar las coberturas de los servicios y mejorar la calidad de los mismos, al tiempo que respondían a las mayores demandas por la sostenibilidad ambiental de los servicios.

Los casos analizados en este estudio demuestran que las expectativas se cumplieron sólo parcialmente. Únicamente en el caso de Chile se puede asegurar que se cumplieron los objetivos de mejorar la eficiencia en la gestión de los servicios y de financiar importantes incrementos de inversiones, aunque ya salieron varios de los operadores internacionales. Por el contrario, en los casos de Tucumán, Cochabamba y en la concesión de Azurix de Buenos Aires, es muy evidente que el aporte de haber incorporado operadores privados fue prácticamente nulo por el elevado nivel de conflicto que se generó desde un inicio en estos contratos. Aquí no hubo gestión y/o inversiones. En la misma categoría se podría clasificar el caso de la participación de un gestor privado en Monagas, Venezuela.

En los ocho casos restantes se puede concluir que la estrategia de incorporar operadores privados tuvo resultados mixtos, ya que aunque mejoraron numerosos indicadores de gestión y se hicieron inversiones, éstas fueron inferiores a las previstas o comprometidas. La evaluación final de estos casos, y las causas y consecuencias de la salida de los operadores, dependen más bien de la naturaleza específica de los problemas que se han enfrentado y de los niveles de conflicto asociados ³⁵.

No cabe duda de que en numerosos casos las condiciones no estaban dadas para una incorporación masiva del sector privado, como se pretendió, tanto porque no existía la experiencia técnica asociada al diseño y regulación de contratos de este tipo, como por la falta de un apoyo político sólido y duradero, un requisito indispensable para la permanencia de concesionarios privados por plazos largos en este tipo de industria. El cambio de dirección en el péndulo político de varios países latinoamericanos contribuyó a que la incorporación de privados en este sector se viera como una amenaza.

Tampoco se puede pasar por alto cierta incompetencia de algunos operadores, que con un manejo político y técnico deficiente, o con comportamientos directamente oportunistas, intentaron obtener rentas mediante el incremento desproporcionado de las tarifas, o promovieron continuas renegociaciones de contrato sin que existiera la base de apoyo político que permitiera sostener el impacto social negativo que ello causó. Las lecciones que de ello se derivan y que se comentaron en la sección anterior dan cuenta clara de los principales problemas que se enfrentaron en esta década de privatizaciones.

Perspectivas

Para efectos de establecer las perspectivas del sector, entre los elementos más relevantes a considerar se cuentan los siguientes:

³⁵ En Clarke y otros (2004) se encuentra un análisis estadístico que considera 18 ciudades en las que se privatizó el servicio y 28 que sirvieron de control en Argentina, Brasil y Bolivia. Los autores concluyen que si bien las coberturas aumentaron en las ciudades con servicios privatizados, también lo hicieron en las de control. Ver también otros indicadores en Foster (2003).

A principios del 2007, muchos de los principales operadores internacionales ya han salido de América Latina. La posición pública de AGBAR, SUEZ y otras con respecto de limitar nuevas inversiones en la región también ha sido adoptada por otros operadores, los cuales han demostrado mayor interés por acceder a mercados más estables. América Latina ya no es un mercado tan atractivo, dada la desfavorable experiencia de los operadores en Argentina y Bolivia, y la falta de apertura de otros mercados. Si alguna de estas empresas mostrara interés de regresar en la región muy probablemente sería bajo esquemas de participación con bajos niveles de inversión, ya sea como empresas mixtas o como socios gestores.

Asimismo sólo en la medida en que alguno de los grandes países de la región proponga una nueva política para atraer a estos inversionistas/operadores sería posible esperar su regreso. Sin embargo, dadas las tendencias prevalecientes es poco probable que varios de los países impulsen una estrategia tendiente a su reincorporación masiva.

Un nuevo elemento que ha entrado en escena ha sido la aparición de numerosos grupos de inversionistas privados locales que han prestado con éxito los servicios concesionados, incluso comprando las participaciones de los operadores internacionales salientes y sobreviviendo las crisis económicas. Estos grupos ya son relativamente importantes en Chile y Argentina, y se prevé su expansión tanto dentro de cada país como en otros países de la región. Por ello, la vigencia y fortalecimiento de los marcos de regulación y de políticas tarifarias y otras medidas seguirán siendo relevantes para permitir la expansión eficiente de estos operadores. Es posible que a la luz de las sensibilidades políticas manifiestas sea más aceptable contar con prestadores de la región que con grandes firmas internacionales. El mercado conformado por ciudades de tamaño medio es significativo y apto para que empresas privadas locales de tamaño razonable puedan prestar eficazmente el servicio.

No obstante, es evidente que el péndulo político se ha movido fuertemente hacia la reconstitución de las empresas públicas. De hecho, en 10 de los 14 casos estudiados los servicios fueron efectivamente reestatizados. El centro de la estrategia de desarrollo del sector pasa entonces por atender el desafío de diseñar las políticas e instituciones que conduzcan a superar los problemas endémicos de este tipo de empresas.

Esta estrategia debería considerar que en los países estudiados ya se acepta la importancia de la separación de los papeles funcionales e institucionales, y que existe una cierta capacidad de regulación que podría ser aprovechada para aplicarla a las empresas públicas. Una posibilidad interesante sería que surja alguna presión para que estas nuevas empresas compitan con la "sombra" de sus predecesoras privadas. La experiencia de países como Chile y Colombia, en los cuales por muchos años se ha aplicado un marco de regulación uniforme a prestadores públicos y privados, puede ser rescatada para proponer políticas e instituciones que se concentren mejor en asegurar que no se repitan los vicios del pasado en materia de prestación de servicios.

Entre otros aspectos rescatables, en varios de los casos analizados se aprecia que fue posible mejorar la situación financiera de la prestación de los servicios por medio de alzas tarifarias, y que se avanzó en la incorporación de cobros por servicio medido. También se ha racionalizado la estructura de tarifas, se han adoptado parcialmente mecanismos de subsidios más transparentes y focalizados, y se ha superado la llamada "cultura de no pago" que se decía existía entre los usuarios. La profundización de estas políticas parece ser una condición esencial para avanzar en una mayor eficiencia del sector.

Otro elemento de fundamental importancia parecer ser la introducción de mecanismos que impidan la injerencia política en las decisiones de las empresas públicas. Este factor fue y sigue siendo la principal causa de la falta de eficiencia de los servicios prestados por entes públicos. En este sentido cabe resaltar el hecho de que han surgido numerosas propuestas, probadas parcialmente, con respecto a la posibilidad de reforzar el control social de las empresas estatales a través de la incorporación de asociaciones locales, de usuarios u otras. Esto se intentó, aunque sin éxito, en Cochabamba, con posterioridad a la salida de Bechtel. Con todo,

hay experiencias positivas como la del municipio de Porto Alegre, Brasil, que ha incorporado un sistema de presupuesto participativo. En Venezuela se promueve también esta forma de participación local como medio de mejorar la gestión de los servicios³⁶. En cambio en Chile se adoptó una estrategia exitosa al concentrar la toma de decisiones de estas empresas en directorios nominados con criterios fundamentalmente técnicos, con un seguimiento de cerca por parte de una entidad especializada del Estado que las supervisaba y exigía el cumplimiento de metas de gestión compatibles con la eficiencia, más allá de las acciones que eran materia del regulador.

Por último, parece evidente que el financiamiento de las inversiones volverá a basarse principalmente en los aportes que puedan hacer los gobiernos centrales o provinciales. Como se sabe, tales recursos son necesariamente limitados y frecuentemente erráticos. La posibilidad de alcanzar las Metas del Milenio sin un flujo sostenido de inversiones es impensable. La banca multilateral deberá entonces reiniciar esfuerzos por constituirse en una de las principales fuentes de financiamiento del sector.

36 Ver argumentos en este sentido, por ejemplo, en Transnational Institute y otros (2006).

APÉNDICES



ÍNDICE

Introducción a los apéndices	62
Apéndice A – Argentina	63
Reformas sectoriales e incorporación de operadores privados	63
Estudios de caso	65
Caso de SUEZ /AGBAR – Aguas Argentinas S.A.	65
Caso de SUEZ /AGBAR – Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	76
Caso de SUEZ /AGBAR– Aguas Cordobesas S.A.	83
Caso CGE – Cia. Aguas del Aconquija S.A.	90
Caso Saur/Azurix – Obras Sanitarias de Mendoza S.A.	96
Caso de Azurix – Obras Sanitarias Provincia de Buenos Aires S.A.	100
Apéndice B – Bolivia	107
Reformas sectoriales e incorporación de operadores privados	107
Estudios de caso	108
Caso SUEZ – Aguas del Illimani S.A.	108
Caso Bechtel – Aguas del Tunari S.A.	116
Apéndice C – Chile	126
Reformas sectoriales e incorporación de operadores privados	126
Estudios de caso	129
Caso Thames Water – ESSBIO S.A. y Aguas Nuevo Sur Maule S.A.	129
Caso Anglian Water – ESVAl S.A.	136
Otros casos de salida de operadores internacionales	141
Apéndice D – Uruguay	143
Reformas sectoriales e incorporación de operadores privados	143
Estudios de caso	145
Caso AGBAR – Aguas de la Costa S.A.	145
Caso Aguas de Bilbao S.A. – Uragua S.A.	147
Apéndice E – Venezuela	151
Reformas sectoriales e incorporación de operadores privados	151
Estudios de caso	152
Caso Aguas de Valencia S.A. - HIDROLARA	152
Caso FCC – Aguas de Monagas S.A.	154
Apéndice F – Otros países	158
Brasil	159
Colombia	163
México	165

Lista de cuadros

Apéndice A – Argentina

Cuadro A.1.	Casos de participación privada en Argentina, 1991 – 2006
Cuadro A.2.	Datos básicos del caso SUEZ/AGBAR – Aguas Argentinas S.A.
Cuadro A.3.	Indicadores seleccionados de Aguas Argentinas S.A.
Cuadro A.4.	Cumplimiento de metas de cobertura de servicios e inversiones de Aguas de Argentina S.A.
Cuadro A.5.	Datos básicos del caso SUEZ/AGBAR – Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.
Cuadro A.6.	Cumplimiento de metas de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.
Cuadro A.7.	Datos financieros seleccionados de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.
Cuadro A.8.	Datos básicos del caso SUEZ/AGBAR – Aguas Cordobesas S.A.
Cuadro A.9.	Indicadores seleccionados de la gestión de Aguas Cordobesas S.A.
Cuadro A.10.	Datos básicos del caso CGE – Cia. Aguas del Aconquija S.A.
Cuadro A.11.	Indicadores seleccionados de los servicios en Tucumán
Cuadro A.12.	Datos básicos del caso Saur/Azurix – Obras Sanitarias de Mendoza S.A.
Cuadro A.13.	Datos básicos del caso Azurix – Obras Sanitarias Provincia de Buenos Aires S.A.

Apéndice B – Bolivia

Cuadro B.1.	Datos básicos del caso SUEZ – Aguas del Illimani S.A.
Cuadro B.2.	Metas de cobertura de servicios Aguas del Illimani S.A.
Cuadro B.3.	Comparación de tarifas de agua y saneamiento, ciudades de Bolivia
Cuadro B.4.	Datos básicos del caso Bechtel – Aguas del Tunari S.A.
Cuadro B.5.	Cuadro de tarifas de Aguas del Tunari S.A.
Cuadro B.6.	Indicadores seleccionados de SEMAPA y Aguas del Illimani S.A.
Cuadro B.7.	Cuadro de tarifas de SEMAPA

Apéndice C – Chile

Cuadro C.1.	Estructura de la propiedad del sector sanitario en Chile (principios 2006)
Cuadro C.2.	Datos básicos del caso Thames Water – ESSBIO S.A. y Aguas Nuevo Sur Maule S.A.
Cuadro C.3.	Indicadores seleccionados de ESSBIO S.A.
Cuadro C.4.	Indicadores seleccionados de RWE y RWE Thames Water
Cuadro C.5.	Datos básicos del caso Anglian Water – ESVAL S.A.
Cuadro C.6.	Indicadores seleccionados de ESVAL S.A.
Cuadro C.7.	Indicadores financieros seleccionados de Anglian Water

Apéndice D – Uruguay

Cuadro D.1.	Datos básicos del caso AGBAR – Aguas de la Costa S.A.
Cuadro D.2.	Comparación de tarifas OSE y Aguas de la Costa S.A. (2004)
Cuadro D.3.	Datos básicos del caso Aguas de Bilbao S.A. – Uragua S.A.

Apéndice E – Venezuela

Cuadro E.1.	Datos básicos del caso Aguas de Valencia S.A. – HIDROLARA
Cuadro E.2.	Cumplimiento de indicadores de Gestión de HIDROLARA
Cuadro E.3.	Datos básicos del caso FCC – Aguas de Monagas S.A.
Cuadro E.4.	Cumplimiento de indicadores seleccionados de Aguas de Monagas S.A.

INTRODUCCIÓN A LOS APÉNDICES

En estos apéndices se presentan en detalle los antecedentes correspondientes a cada uno de los catorce casos seleccionados para este estudio. Se trata de casos de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela donde algún operador internacional se ha retirado de la prestación del servicio. Los casos se ordenan por país para facilitar una presentación del contexto común que enfrentaron estos operadores. La primera sección de cada país resume brevemente la organización del sector, en especial el marco regulatorio relevante, y los procesos desarrollados para la incorporación de operadores privados internacionales. Este resumen es necesariamente selectivo, destacándose aquellos elementos que tuvieron, a juicio del autor, particular relevancia en los eventos que generaron la posterior salida del operador, o que sirven de contraste con la experiencia de otros países.

En la presentación de cada caso se detallan los elementos asociados al proceso específico que se llevó a cabo para atraer al operador privado, las características relevantes del contrato, y la evolución de la prestación de los servicios bajo responsabilidad del operador internacional. También se identifican y analizan las causas que motivaron la salida del mismo, y sus consecuencias.

A lo anterior se agrega una breve presentación de la situación en otros países –Brasil, Colombia y México– en los cuales no se llevaron a cabo estudios de caso detallados pero se dispone de algunos antecedentes relevantes.

APÉNDICE A – ARGENTINA

Reformas sectoriales e incorporación de privados

Desde principios de los años ochenta, la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en las principales zonas urbanas de la Argentina ha estado a cargo de entidades provinciales, constituidas como organizaciones gubernamentales centralizadas, autárquicas o empresas públicas provinciales.³⁶ Estas entidades surgieron a partir de la descentralización de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), y heredaron de ella una orientación a la construcción de obras, en detrimento de una gestión comercial y financiera eficiente, en un contexto de dependencia de limitados aportes presupuestarios del nivel central o provincial.

Según datos del Censo de 1991, la cobertura urbana de los servicios de agua alcanzaba a 72 por ciento y la de alcantarillado a 38 por ciento, con grandes variaciones entre provincias. Por ejemplo, los partidos (municipios) fuera del área conurbana de Buenos Aires contaban con una cobertura de agua de sólo 67 por ciento, así como las provincias del norte del país, incluyendo Chaco (69 por ciento), Formosa (67 por ciento) y Misiones (49 por ciento). La situación del alcantarillado sanitario era aún peor, con 8 de las 22 provincias, fuera del Gran Buenos Aires, presentando tasas de cobertura inferiores al 25 por ciento.

Se consideraba que a fines de los ochenta la calidad del agua era adecuada para uso doméstico, estimándose que un 90 por ciento de la población recibía agua potable de acuerdo con las normas de salud pública, aunque la situación se encontraba en deterioro. A esa fecha sólo 5 por ciento de los efluentes de aguas servidas recolectados tenían tratamiento. La gestión comercial era deficiente, estimándose que el índice de recaudación era del orden del 70 por ciento, y la productividad del personal era baja, con niveles promedio de 7 empleados por 1.000 conexiones. A lo largo de la década de los ochenta la inversión pública en el sector era decreciente, pasando de unos US\$ 240 millones en 1981, a US\$ 106 millones en 1991. Los requerimientos de inversión identificados alcanzaban a unos US\$ 2.000 millones, de lo cual sólo la mitad contaba con posible financiamiento a través de programas nacionales.

En agosto de 1989, y a partir de la grave crisis económica de fines de la década, el gobierno nacional sancionó la Ley de Emergencia Administrativa (Ley 23.696), y su decreto reglamentario N° 1.105/89, iniciando una transformación que afectó a todos los sectores del país y que, como aspecto principal, promovió un proceso masivo de incorporación de operadores e inversionistas privados en empresas de servicios públicos, incluyendo las de agua y alcantarillado.

La reforma definió claramente, en sucesivos cuerpos legales, las funciones de formulación de políticas y de planificación sectorial, como propias e indelegables del poder ejecutivo nacional, radicándolas en la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), dependiente del entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Los aspectos normativos se mantuvieron dispersos, con competencias sobre la calidad del agua a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social, y las de calidad de efluentes en la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. La reforma se orientó también a separar las funciones de regulación de las de operación de los servicios. Esta transformación quedó ratificada en la Constitución de 1994, según la cual la autoridad pública tiene deberes de protección de los usuarios y servicios, la defensa de la competencia, el control de los monopolios, el control de la calidad y eficiencia, y el establecimiento de marcos regulatorios de servicios públicos.

³⁶ Detalles de la evolución del proceso de transformación institucional del sector en la Argentina se pueden consultar en BID (1996a), en el cual se basa la presentación de esta sección.

Las facultades de regulación quedaron radicadas en las provincias, junto con la prestación de los servicios. De esta manera no hubo un marco o entidad regulatoria a nivel nacional, y los elementos específicos de la regulación fueron fijados de manera ad-hoc en cada uno de los contratos. El financiamiento de las entidades reguladoras se basó en un cobro a los usuarios, expresado normalmente como un porcentaje de la facturación. En general, se crearon entes provinciales para fiscalizar específicamente los respectivos contratos de concesión. La excepción de esta situación se dio en el área de servicios atendida por OSN, cuya regulación quedó a manos de un ente tripartito formado por la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires.

Incorporación de operadores privados

El cuadro A.1 muestra la evolución de la participación de prestadores privados en la Argentina, desde 1991 hasta el 2006. El elemento más destacado de la reforma fue el rápido avance en la incorporación de privados en la operación de los servicios. Ella se inició en la provincia de Corrientes, la que en 1991 incorporó un operador privado local. No obstante, el gran impulso surgió del gobierno nacional al concesionar OSN en 1993, entidad que en esa época era responsable de los servicios en la Capital Federal (ciudad de Buenos Aires) y 13 partidos vecinos de la provincia de Buenos Aires. El modelo institucional y de participación privada aplicado en este caso fue reproducido posteriormente en unas 10 provincias.

Cuadro A.1. Casos de participación privada en Argentina, 1991 - 2006

Provincia	Empresa	Socios principales	Fecha entrada	Fecha salida
Operadores internacionales				
Capital Federal y 17 partidos	Aguas Argentinas S.A.	SUEZ/AGBAR	May-93	Mar-06
Tucumán	Cia. Aguas del Aconquija S.A.	CGE	Jul-95	Oct-98
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	SUEZ/AGBAR	Dic-95	Feb-06
Córdoba	Aguas de Cordoba S.A.	SUEZ/AGBAR	May-97	Sep-06
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza S.A.	Azurix/Saur Int.	Jun-98	Ene-04
Provincia Buenos Aires	Azurix Buenos Aires S.A.	Azurix	Jun-99	Mar-02
Misiones (Posadas y Garupá)	Servicio de Agua de Misiones S.A.	Dycasa/Urbaser	Ago-99	-----
7 partidos Provincia Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires S.A.	Impregilo/Dragados/Bilbao	Ene-00	Jun-06
Catamarca	Aguas del Valle S.A.	FCC/Vivendi	Abr-00	-----
Operadores nacionales				
Corrientes (10 ciudades)	Aguas de Corrientes S.A.	Latinaguas	1991	-----
Santiago del Estero (4 ciudades)	Aguas de Santiago S.A.	Sagua Int. Corp.	1997	-----
Formosa (Capital, Clorinda)	Aguas de Formosa S.A.	Sagua Int. Corp.	Dic-95	-----
Salta	Aguas de Salta S.A.	Latinaguas	Jul-98	-----
La Rioja (3 ciudades)	Aguas de la Rioja S.A.	Latinaguas	Abr-02	-----

Fuente: Elaboración propia.

Entre los operadores internacionales más destacados que lograron entrar al mercado argentino se observan Lyonnaise des Eaux, Sociedad General De Aguas De Barcelona S.A (AGBAR), la Compagnie Générale des Eaux (CGE), Azurix Corp., Saur Int., y Fomento de Construcciones y Contratas S.A. (FCC), entre otros. En paralelo, en otras provincias se concesionaron servicios a empresas locales, incluyendo en Santiago del Estero y Formosa a Sagua International, y en Corrientes, Salta y La Rioja a Latinaguas. En las restantes provincias se mantuvieron empresas de carácter provincial o se desarrollaron concesiones de jurisdicción municipal a cooperativas.³⁷ A fines de 1999, había 22 operadores privados, conformados como sociedades anónimas, los

³⁷ Detalles de la situación de la prestación de los servicios a fines de 1999 se encuentran en Calcagno y otros (1999).

que abarcaban el 71 por ciento de la población urbana del país. La última concesión fue otorgada en abril del 2002 en La Rioja, en pleno inicio de la reciente crisis política y económica que afectó a la Argentina.

El examen del Cuadro A.1 muestra, además, lo relativamente breve que resultó el proceso de participación de operadores internacionales. Efectivamente, a septiembre del 2006, siete de las nueve concesiones adjudicadas habían terminado anticipadamente, o habían sido transferidas a otros operadores. De ellas, cuatro lo hicieron durante el 2006. En las dos provincias restantes, Misiones y Catamarca, los operadores han anunciado también su interés en terminar sus respectivos contratos. Por otra parte, se observa que los dos operadores nacionales han mantenido la prestación de los servicios en las cinco provincias en que actúan.

Un tema central relacionado con la situación de los servicios públicos en la Argentina, y que es relevante considerar aquí, está asociado con la crisis política y económica que ha vivido el país desde fines del año 2001. Durante ese año se aplicaron estrictas normas para controlar el déficit fiscal, lo que causó que varias provincias no tuvieran disponibilidad de recursos para pagar las cuentas de los servicios. En enero del 2002 el gobierno nacional emitió la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (Ley N° 25.561), la cual entre otros aspectos estableció el abandono de la convertibilidad, la “pesificación” de las tarifas de los servicios públicos, convirtiéndolas a la tasa de \$1 por dólar, y dejó sin efecto cualquier mecanismo de reajuste o indexación que estuviera vigente. La misma Ley autorizó al poder ejecutivo a renegociar los contratos afectados, estableciéndose que en el caso de la prestación de servicios públicos, se tomarían en consideración los siguientes criterios: el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos, la calidad de los servicios y los planes de inversión, el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios, y la rentabilidad de las empresas. La eliminación de la convertibilidad tuvo como efecto inmediato la devaluación significativa del peso argentino, que alcanzó la tasa de \$2/US\$ a los pocos días, y un máximo de \$3,7/US\$ a mediados del 2002, para estabilizarse finalmente en torno a \$3/US\$ desde marzo del 2003 en adelante. Aparte de afectar las posiciones financieras de las empresas endeudadas en moneda extranjera,³⁸ la devaluación generó un proceso de inflación de costos, y se deterioraron fuertemente los niveles de empleo, de ingresos de las familias, y su capacidad de pago de las facturas.

Estudios de caso

Caso de SUEZ /AGBAR – Aguas Argentinas S.A.

La primera, y principal, concesión otorgada en América Latina a un operador internacional correspondió a la de los servicios en la Capital Federal y varios partidos vecinos de la provincia de Buenos Aires, otorgada en 1993. El Cuadro A.2 resume los datos principales de este caso.

Cuadro A.2. Datos básicos del caso SUEZ/AGBAR – Aguas Argentinas S.A.

País	Argentina
Ámbito geográfico	Capital Federal y 17 partidos vecinos.
Nombre de la empresa	Aguas Argentinas S.A.
Mandante	Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones.
Tipo de contrato	Concesión integral a 30 años plazo.
Composición societaria del concesionario (1993)	SUEZ (28,23 %); Sociedad Comercial del Plata S.A. (23,0 %); AGBAR (14,0 %); Meller S.A. (12,0 %); Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (9,0 %); CGE (8,77 %); Anglian Water (5,0 %)

38 Detalles de los efectos de la devaluación, y diversas normas cambiarias, tributarias y de precios sobre una de las empresas del sector se pueden consultar en la Memoria Anual de Aguas Argentinas S.A., para el año 2002.

Cuadro A.2. Datos básicos del caso SUEZ/AGBAR – Aguas Argentinas S.A. (Cont.)

Oferentes	SUEZ/AGBAR (factor K= 0,731); Thames Water (factor K= 0,739); Northwest Water International (factor K= 0,885);
Composición societaria del concesionario (diciembre, 2004)	SUEZ. (39,93 %); AGBAR (25,01); Programa de Participación Privada (10,00 %); Vivendi Universal S.A. (7,55 %); Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (8,26 %); Corporación Financiera Internacional (5,00 %); Anglian Water (4,25 %)
Fecha venta	Abril 1993
Fecha inicio control	Mayo 1993
Fecha salida contrato	Marzo 2006
Empresa sucesora	Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) (90% Nación, 10% empleados).
Número de clientes (diciembre, 1993)	2.072.000
Facturación anual (MM US\$, 1994),	291,0
Tipificación causas de terminación o retiro	Grave desequilibrio financiero del contrato a partir de la crisis de fines del 2001, no obstante ya existían conflictos importantes con el regulador y las autoridades mandantes desde antes de la crisis. El endurecimiento de las posiciones de las partes impidió llegar a acuerdo en las negociaciones post crisis.

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de SUEZ/AGBAR y resultados de su gestión

En abril de 1993 el consorcio denominado Aguas Argentinas S.A., cuya composición se muestra en el Cuadro A.2, liderado por Lyonnaise des Eaux (posteriormente transformada en SUEZ), se adjudicó el contrato de concesión para la prestación de los servicios en la Capital Federal y 17 partidos de la provincia de Buenos Aires.³⁹ A fines de dicho mes se firmó el contrato y el consorcio tomó el control de los servicios el 1° de mayo siguiente, hasta ese entonces prestado por Obras Sanitarias de la Nación (OSN).

El proceso de adjudicación del contrato demoró unos dos años, desde la etapa de precalificación, iniciada en 1991, aprobación del marco regulatorio, efectuada en junio de 1992, y precalificación de interesados en 1992. En diciembre de 1992, se adjudicó la propuesta por parte de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, la que fue aprobada por el poder ejecutivo en abril de 1993.

El mecanismo de adjudicación consistió en otorgar la concesión al consorcio que ofreciera la menor tarifa media, expresada como un factor K, respecto de las tarifas vigentes. El grupo liderado por Lyonnaise des Eaux ofertó un factor K de 0,731, es decir, una reducción de 26,9 por ciento en la tarifa media, para enfrentar un nivel de inversiones preestablecido a 30 años. El segundo oferente, liderado por Thames Water, ofreció una reducción de 26,1 por ciento, y el consorcio liderado por la firma inglesa North West Water International ofreció una reducción de tarifas del 11,5 por ciento.

A través de la vida de la concesión se advierten los siguientes cambios de socios no controladores más importantes: en 1994 se incorporó un 10 por ciento de las acciones a favor de empleados de OSN, al amparo del Programa de Propiedad Participada previsto en la Ley de Emergencia Administrativa; en 1995 entra la Corporación Financiera Internacional (CFI), con 5 por ciento como parte de una operación de financiamiento en que

³⁹ La concesión original consideraba 13 partidos, pero en 1995 el partido de Morón se subdividió, creándose 2 nuevos partidos: Hurlingham e Ituzaingó; posteriormente se creó el partido de Ezeiza, y se incorporó a la concesión el partido de Quilmes, al cual inicialmente sólo se le vendía agua en bloque.

participa dicha entidad; en 1998 y 1999 venden su participación la Sociedad Comercial del Plata y Meller S.A. a los socios SUEZ y AGBAR, conformándose las participaciones finales que se indican en el Cuadro A.2.⁴⁰

Para efectos de ejercer la regulación y controlar integralmente la provisión de los servicios en el área de jurisdicción de la concesión, y de otros organismos desvinculados (cooperativas, mutuales, etc.), se creó en febrero de 1992, un organismo ad-hoc, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), con un directorio integrado por dos representantes de cada una de las siguientes entidades: la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires. Las funciones específicas establecidas para el ETOSS fueron: controlar la calidad de los servicios de agua y cloacas, aplicar el régimen tarifario y aprobar sus modificaciones, controlar la expansión de los servicios y los planes de inversión, la atención a los usuarios según sus derechos, y resguardar el patrimonio público cedido en concesión. El ETOSS inició sus actividades en mayo de 1993, en conjunto con la concesión. El financiamiento de la entidad se basaba en la aplicación de un cargo de un 2,67 por ciento de la facturación de la empresa concesionaria.

Conviene reseñar brevemente que el contrato de concesión adjudicado a Aguas Argentinas S.A., contaba con una detallada lista de metas y objetivos a ser alcanzados durante la vigencia de la concesión, incluyendo: porcentaje y cantidad de población atendida por los servicios de aguas y cloacas; población cuyas aguas residuales serían tratadas; calidad del agua potable y de los efluentes cloacales; eliminación de los desbordes en conducciones cloacales; presiones en la red de agua potable; porcentajes máximos de agua no contabilizada; porcentaje de la longitud de las redes a renovar o rehabilitar; eliminación de pozos de abastecimiento que no satisficieran ciertos niveles de calidad; obras específicas de plantas de tratamiento; grandes conducciones de agua y cloacas; y estaciones elevadoras y de bombeo. Todos estos elementos estaban detallados en los anexos del contrato.⁴¹

La oferta del consorcio contemplaba un plan de inversiones por US\$ 4.100 millones y un plan de financiamiento para los 30 años de concesión. Se dispuso de un detalle del plan para los primeros dos quinquenios, siendo la inversión propuesta para el primer quinquenio de US\$ 1.084 millones,

El régimen tarifario estaba establecido en el Anexo VII del contrato, y esencialmente consideraba: un cargo fijo bimensual basado en la superficie cubierta de la propiedad y del terreno, su antigüedad, y zona geográfica en que se ubica, en caso de que no haya medidor (más del 85 por ciento de los clientes); en propiedades con medidor⁴² el cargo fijo corresponde al 50 por ciento del cargo fijo calculado para los no medidos, y tienen un caudal libre de 30 m³ por bimestre; por sobre el consumo libre se fijó un cobro constante por metro cúbico consumido. Todos estos cargos estaban parametrizados por el factor K, de la licitación. El sistema reconocía también cargos por conexión al agua, al desagüe cloacal, y un cargo por infraestructura, a ser cobrado a los nuevos usuarios, con el propósito de financiar el costo de las nuevas redes domiciliarias construidas por el concesionario. Este cargo debería ser financiable en dos años, utilizándose valores referenciales de US\$ 325 para el agua potable y US\$ 460 para los servicios cloacales. El contrato establecía los criterios y procedimientos para revisiones tarifarias ordinarias, con ocasión de los cambios en metas e inversiones de los sucesivos planes quinquenales; y revisiones extraordinarias, por cambios de costos en exceso al 7 por ciento de los valores de referencia de septiembre de 1993, o por cambios en normas de calidad, en las obras a ejecutar, o nuevas normas ambientales.

40 En el intertanto la Compagnie Générale des Eaux (CGE) cambió su nombre a Vivendi S.A., y posteriormente a Vivendi Universal S.A.

41 Copia del contrato y numerosos antecedentes sobre la concesión, se pueden consultar en la página web del ETOSS: <http://www.etoss.org.ar>.

42 El marco regulatorio establecía un plazo de dos años para que los usuarios residenciales optaran por un régimen de facturación por consumo medido.

El Cuadro A.3 muestra una serie de indicadores seleccionados de la actuación de Aguas Argentinas S.A., desde 1993 hasta el año 2004, en que se dispone de datos a partir de las memorias anuales de la empresa.⁴³

Al inicio de la concesión en 1993 la empresa contaba con poco más de 2 millones de clientes, los que representaban casi 6 millones de personas atendidas con servicio de agua potable, y casi 5 millones con servicio de cloacas. A fines del 2004 el número de clientes había aumentado en 31 por ciento, representando una tasa de crecimiento de 2,75 por ciento por año. La población servida con agua potable alcanzaba a unas 7,8 millones de personas, y con cloacas casi 6 millones.

La facturación de Aguas Argentinas S.A. creció desde unos US\$ 291 millones al año, el primer año completo de concesión, a un máximo de US\$ 566 millones en el 2001.⁴⁴ Luego, y como consecuencia de la severa devaluación del peso argentino tras el fin de la convertibilidad, estos ingresos caen a niveles cercanos a los US\$ 200 millones por año. El crecimiento de la facturación hasta el 2001 se debe tanto al aumento del número de clientes, de las tarifas, y probablemente las ventas de agua. Como se observa del Cuadro A.3, el ingreso medio mensual por cliente pasó de US\$ 11,6 a US\$ 17,8 en el 2001. Esto representa un aumento de 54 por ciento en dólares nominales. Con la devaluación del peso el ingreso medio bajó a cifras de unos US\$ 6,3 por cliente al mes.

Entre 1993 y 2001 las utilidades netas de impuestos sumaron unos US\$ 428 millones, con un promedio anual del orden de US\$ 48 millones. Con la crisis del año 2002 la empresa debió soportar una fuerte pérdida, que alcanzó a casi US\$ 250 millones, como consecuencia de los gastos financieros asociados a los créditos en moneda extranjera, que superaban el 92 por ciento del total de préstamos. Las utilidades se recuperaron levemente en el 2003 y 2004.

Siguiendo el crecimiento de las utilidades, el patrimonio de la empresa aumentó desde unos US\$ 100 millones a fines de 1993, hasta un máximo de US\$ 445 millones en el 2001, aun cuando hubo dividendos distribuidos por US\$ 115 millones. Con la devaluación, el patrimonio cayó a poco más de US\$ 41 millones, y se había recuperado a casi US\$ 93 millones a fines del 2004. Las rentabilidades sobre patrimonio que mostró la empresa hasta el 2001 fueron elevadas, superando el 20 por ciento todos los años, y alcanzaron entre 5 por ciento a 9 por ciento de los activos, excepto en 1998 en que fueron menores. Post crisis, las rentabilidades decayeron notablemente. Si bien las rentabilidades sobre activos son normales en comparación con empresas en otros países, las rentabilidades sobre patrimonio son notablemente más altas, como consecuencia directa del alto nivel de endeudamiento que asumió la empresa.⁴⁵

Las inversiones hasta el 2004 alcanzaron casi US\$ 1.800 millones, con las cifras más significativas efectuadas en los años 1995 a 1997, en las que alcanzaron a unos US\$ 250 millones por año. Después del 2001, estas inversiones se redujeron a niveles de US\$ 30 millones a US\$ 60 millones. Para el financiamiento de estas inversiones, las filas del Cuadro A.3, muestran que la empresa alcanzó un alto nivel de endeudamiento, el que creció rápidamente y llegó a superar 2,5 veces el patrimonio, entre 1997 y 1999. Con la reducción del patrimonio después de la crisis del 2001, y la mantención de los créditos expresados en moneda extranjera, la relación deuda/patrimonio aumentó a niveles fuera de todo rango de factibilidad. Esto explica las serias dificultades de financiamiento que ha enfrentado la empresa desde entonces, llevándola a la suspensión del servicio de la deuda, anunciada en abril del 2002.

43 Los análisis de ETOSS (2003) muestran cifras distintas para algunos rubros, y se comentan más adelante. Las informaciones sobre multas y reclamos han sido tomados directamente de ETOSS.

44 Se ha optado por expresar las cifras monetarias en dólares corrientes de fines de cada año, para facilitar la comparación de datos de distintas fuentes. Dada la fuerte devaluación desde principios del 2002, este procedimiento tiende a exagerar la magnitud de los cambios ocurridos.

45 El contrato sólo especificaba un capital mínimo de US\$ 120 millones, sin imponer límites de deuda. Claramente los financistas asumieron un alto riesgo.

Entre los entes financieros acreedores más importantes de Aguas Argentinas S.A. se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ya que el gobierno incorporó en la concesión un préstamo previamente aprobado en 1988 a OSN, por unos US\$ 97,5 millones, para el mejoramiento de la zona oeste de la ciudad, y también esta entidad aprobó un nuevo préstamo a Aguas Argentinas S.A. en 1999, por US\$ 215 millones. Además, se encuentran la Corporación Financiera Internacional (CFI), que aprobó dos créditos, el primero por US\$ 172,5 millones en 1994, y el segundo por US\$ 213 millones en 1996; el Banco Europeo de Inversiones, por unos US\$ 77,4 millones; y un crédito sindicado con ING Barings, por US\$ 108 millones. El saldo de estos préstamos, y otros menores, alcanzaba a unos US\$ 320 millones a fines de 2004.

La información respecto de indicadores tradicionales de gestión de este tipo de empresas es escasa. El Cuadro A.3 sólo permite observar que la relación de empleados por clientes bajó de niveles de 3,6 por 1.000 conexiones que tenía OSN al final de su existencia, a 1,83 en 1994, y 1,40 desde el 2001 en adelante. Además, la tasa de eficiencia de recaudación se mantuvo en niveles altos, por sobre el 92 por ciento, cifra algo inferior a la que tenía OSN. Otras cifras esporádicas indican que los niveles de agua no contabilizada habrían alcanzado a 31 por ciento en 1996, y que la micromedición se incrementó de 1,4 por ciento a mediados de 1993, a niveles de 12 por ciento a 13 por ciento desde 1999 en adelante. En 1996 los niveles de satisfacción global de los usuarios habrían alcanzado a 89 por ciento, y con respecto a la calidad del servicio a 92 por ciento.

Las memorias anuales de Aguas Argentinas S.A. dan cuenta también de una gran cantidad de acciones desarrolladas en materia de gestión comercial, incluyendo el levantamiento y actualización del catastro de clientes, instalación de centros telefónicos de atención al cliente (call-center), incorporación de modernas tecnologías informáticas para el manejo integral de los aspectos contables, financieros y comerciales de la empresa, así como de gestión de reclamos y otros. También se reseñan como importantes los Programas de Barrios Carenciados, que atiende unos 600 barrios desde 1999, y los programas de capacitación anuales del personal de la empresa.

Cuadro A.3. Indicadores seleccionados de Aguas Argentinas S.A. *

Indicadores	1993 base	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Población servida con agua potable (miles)	5,997	s.i.	6,057	6,639	6,841	7,581	7,483	7,669	7,742	7,767	7,648	7,742	7,788
Población servida con cloaca (miles)	4,947	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	5,762	5,581	5,744	5,820	5,821	5,824	5,891	5,924
Total clientes (miles)	2,072	s.i.	2,096	2,297	2,367	2,516	2,608	2,611	2,634	2,648	2,662	2,678	2,718
Ingresos netos por servicios (MM US\$)		168.2	291.0	360.8	377.2	420.0	436.7	511.0	514.2	566.0	219.0	202.5	205.2
Facturación media (US\$/cliente/mes)		s.i.	11.57	13.09	13.28	13.91	13.95	16.31	16.27	17.81	6.86	6.30	6.29
Utilidad líquida (MMUS\$, corrientes)		-24.6	25.2	53.6	58.3	57.8	36.5	62.1	85.1	73.9	-247.8	50.5	4.7
Patrimonio (MM US\$, corrientes)		100.6	125.8	185.4	229.7	273.4	292.0	334.1	398.2	445.0	41.2	89.2	92.6
Rentabilidad sobre patrimonio (%)			22.3	34.4	28.1	23.0	12.9	19.8	23.2	17.5	-101.9	77.5	5.1
Rentabilidad sobre activos (%)		-11.2	6.8	9.2	7.5	5.9	3.4	5.1	6.1	5.4	-29.7	5.3	0.5
Inversiones (MMUS\$)		117.6	138.9	250.1	241.8	252.3	142.8	199.2	187.6	128.7	30.4	44.4	61.4
Deuda/Capital		1.17	1.94	2.15	2.37	2.55	2.67	2.65	2.49	2.07	19.23	9.69	8.79

Cuadro A.3. Indicadores seleccionados de Aguas Argentinas S.A. * (Cont.)

Indicadores	1993 base	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pasivo no corriente en moneda extranjera/total pasivos no corriente (%)		s.i.	94	96	97	96	93	92	92	91	95	93	85
Empleados por 1000 clientes	3.58	s.i.	1.83	1.85	1.75	1.72	1.64	1.49	1.44	1.40	1.41	1.40	1.41
Tasa de eficiencia en la recaudación (%)	97.1	s.i.	96.3	94.1	92.3	94.4	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
Valor de las multas (MM US\$) **			0.08	0.70	5.25	0.44	1.44	6.07	1.55	0.19	1.69	4.55	1.84
Reclamos ingresados a ETOSS		1,001	5,037	6,198	7,587	7,485	7,421	9,012	10,924	7,089	4,158	2,900	3,278

s.i.: sin información

* Del 2002 en adelante las cifras se expresan en US\$ corrientes, resultantes de dividir los valores en pesos por el tipo de cambio promedio de cada año.

** En el 2005 y hasta septiembre del 2006 ETOSS ha aplicado multas adicionales a las indicadas por unos US\$ 68 millones. De este total, unos US\$ 61 millones corresponden a condenaciones conminatorias aplicables por no cumplimiento de resoluciones judiciales (astreintes).

Fuente: Memorias Anuales Aguas Argentinas S.A., varios años, ETOSS (2003) y página web de ETOSS: www.etoss.org.ar.

No obstante lo señalado, la fiscalización de ETOSS referidas al cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato, llevaron a un número creciente de multas a la empresa. Como se observa del Cuadro A.3, hasta el 2004 se habían cursado multas por un valor total de unos US\$ 24 millones, siendo importantes en los años 1996, 1999 y 2002, por incumplimiento de metas. También fueron significativas las multas acumuladas por concepto de incumplimiento de servicio, y por faltas en el suministro de información.⁴⁶ Como se indica en la nota al pie del cuadro, ETOSS ha seguido analizado la situación de numerosos procesos en curso, y ha multado a la empresa por US\$ 68 millones adicionales en el 2005 y 2006, aún después de la rescisión de contrato. En estas cifras se incluyen unos US\$ 61 millones por concepto de condenaciones conminatorias, asociadas al no cumplimiento de parte del concesionario de dictámenes previos.

Otro reflejo de los problemas que enfrentó el concesionario se observa en relación con el número de reclamos que llegan hasta ETOSS para su resolución. Según se aprecia del Cuadro A.3, éstos se nivelaron en 7.500 por año, hasta 1998, y crecieron fuertemente a 9.000 a 11.000 en los años 2000 y 2001. A partir de la crisis, los reclamos han bajado a cifras de 4.000 y 3.000 por año.

Causas de la terminación del contrato de Aguas Argentinas S.A.

En marzo del 2006, el Estado decidió rescindir unilateralmente la concesión, aduciendo faltas graves de incumplimiento del contrato "por culpa de la empresa", entre las que se destacan los elevados niveles de nitrato en el agua provista,⁴⁷ y el atraso en la ejecución del plan de obras comprometido para la expansión de los desagües cloacales. Se optó por reasumir la operación y prestación de los servicios por medio de una empresa pública creada para este propósito, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA).

46 Entre el 2002 y el 2004 el valor total de las multas alcanzó a poco más de US\$ 8 millones, lo que representaba un 1,2 por ciento de los ingresos del período, y 2,4 por ciento de los gastos de explotación, lo que también tuvo alguna incidencia en la situación financiera de la empresa. Claramente desde el 2005 en adelante los niveles de multas exceden completamente la capacidad de pago de la empresa, y tuvieron por objeto preparar los elementos que condujeron a la rescisión final de la concesión, y servir de sustento en las acciones judiciales en curso.

47 Este punto ha sido fuertemente rebatido por Aguas Argentinas S.A. y no hay claridad en la materia, lo que es parte de los aspectos que están siendo decididos judicialmente.

El desarrollo del contrato tiene una larga historia de negociaciones, ajustes y modificaciones, por sucesivas solicitudes de la empresa, en lo que se ha caracterizado como un evidente comportamiento "oportunista".⁴⁸ Ello, aunado a deficiencias de diseño, falta de instrumentación de mecanismos de regulación con incentivos adecuados, oportunidades para capturar al concedente y al regulador, y el impacto de la crisis iniciada a principios del 2002, impidieron la continuidad del contrato, quebrándose las negociaciones, y desembocando en la rescisión del contrato.

Previo a la crisis se desarrollaron numerosas negociaciones y ajustes a los términos del contrato, siendo las más importantes las siguientes:

(a) En el año 1994, transcurridos recién ocho meses desde el inicio de operaciones de la concesión, se aprobó un aumento de tarifas de 13,5 por ciento, dentro del marco de una revisión extraordinaria, fundamentada en la modificación de los costos ocurridos entre el período base de la oferta de agosto 1992, y abril de 1994, y por el adelantamiento de obras requeridas para solucionar problemas de agua con nitratos en varias zonas del conurbano y servicios en villas de bajos ingresos. Se aumentaron las metas de cobertura de 82 por ciento al 86 por ciento para el final del primer quinquenio.

(b) En 1997 se efectuó una nueva negociación, en la cual se eliminó el cargo de infraestructura que se aplicaba a los nuevos usuarios que se conectarían a la red, por la morosidad observada en el pago de este cargo y protestas de la población afectada, principalmente de bajos ingresos. En su reemplazo, se creó el cargo de servicio universal, y un cargo por medio ambiente. Ambos cargos son aplicados a todos los usuarios, lo que significó una redistribución importante del costo de las nuevas conexiones hacia los usuarios existentes. Además, se creó el cargo de incorporación al servicio aplicable a nuevos usuarios. En esta negociación se incorporaron también ajustes en el Plan de Saneamiento Integral, que en lo fundamental, dilataron las obras del programa de tratamiento de efluentes cloacales.

(c) En enero de 1998 se transfirió la autoridad mandante a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, iniciándose una nueva ronda de negociaciones, las que sancionaron, en noviembre de 1999 y en vísperas de la salida del gobierno, nuevas modificaciones al contrato, incorporando nuevos instrumentos regulatorios, los que en la práctica representaron cambios sustanciales en las condiciones económicas del mismo. Entre otros aspectos, se eliminó la restricción del contrato respecto de la imposibilidad de aumentar la tarifa en la Primera Revisión Quinquenal; se revisó el flujo de fondos del primer quinquenio, utilizado como base para fijar la tarifa para el período de la concesión; se revisaron los montos máximos de penalidades aplicables al Plan de Mejoras y Expansión del Servicio; se introdujo la actualización anual de tarifas por el índice de precios mayoristas y minoristas de Estados Unidos, y se estableció que, en caso de devaluación, las tarifas se incrementarían para cubrir los cambios en los flujos del servicio de la deuda, entre otros aspectos. En lo fundamental, se modificó la regulación para definir el equilibrio económico-financiero de la concesión, permitiendo cambios de tarifas y metas, tal que el valor presente de la concesión fuera cero a la tasa de descuento acordada. Se aplicaría para ello el concepto de empresa modelo para efectos de determinar costos eficientes de operación e inversión, y se validó el alto nivel de endeudamiento con organismos multilaterales de crédito.

(d) En el año 2000 el mandante volvió a la Subsecretaría de Recursos Hídricos, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas. Bajo esta tutela, durante la Primera Revisión Quinquenal de Tarifas y del Plan, concluida en enero del 2001, con dos años de atraso, se aprobó un plan de inversiones por US\$ 1.106 millones para el segundo quinquenio, y nuevos aumentos tarifarios, que llegaron a 10,4 por ciento en el 2001 y 4,4 por ciento en el 2002.

48 Análisis detallados del caso de Aguas Argentinas S.A., previas a la rescisión del contrato, pueden consultarse en Crampes y Estache (1996), Lentini (2000), Aspiazu y Forincito (2001), ETOSS (2003), Lentini (2004) y Aspiazu y otros (2005).

Como efecto de este conjunto de decisiones, según ETOSS (2003), las tarifas medias se incrementaron en un 88 por ciento entre la fecha de la oferta de Aguas Argentinas S.A., y enero del 2002, última fecha en la cual hubo ajuste tarifario. Excluyendo los cargos por servicio universal y medio ambiente, el aumento de la factura residencial media fue de 37 por ciento, en el mismo período. Estas cifras se corroboran con las de la empresa, que según se mostrara en el Cuadro A.3, se incrementaron en 54 por ciento entre 1994 y el 2001, por cliente al mes. Los aumentos son notables dado que la inflación fue prácticamente nula en el período, y contrastan con el hecho que el contrato indicaba expresamente que no habría aumentos, por revisiones ordinarias en los dos primeros quinquenios de la concesión, y que los ajustes extraordinarios sólo serían justificables por cambios en costos unitarios de los insumos más relevantes de la prestación del servicio. Los aumentos se contrastan también negativamente con los incumplimientos en las inversiones previstas, de sólo 58 por ciento para el primer quinquenio, según se detalla más adelante.

A fines del 2001, la percepción del ente regulador, y otros analistas, era que "... estas modificaciones tuvieron por objeto responder a solicitudes del concesionario, a fin de recomponer la ecuación económica-financiera del contrato, mediante el mecanismo de comprometer mayores inversiones que justificaran aumentos tarifarios, para luego incumplirlas." Según Lentini (2004), había una valoración negativa de la concesión por parte de la opinión pública, las asociaciones de usuarios, las nuevas autoridades gubernamentales, y otros organismos relacionados (Defensoría del Pueblo, organismos de control, municipios, etc.) creando un contexto desfavorable para la crisis que se enfrentó a partir del 2002. Estas modificaciones alteraron sustancialmente el marco económico de regulación del contrato, permitiendo reducir sustancialmente los riesgos de la empresa, y facilitándole la obtención de importantes rentas, aun cuando se habían constatado diversos incumplimientos. Estos se comentan más adelante.

Como consecuencia de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (Ley N° 25.561), sancionada en enero del 2002, ya reseñada, se creó en el Ministerio de Economía una Comisión de Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos. Luego, en marzo del 2003, esta entidad fue reemplazada por la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), a cargo del Ministerio de Economía y del de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Entre noviembre del 2002 y marzo del 2003, el ETOSS fue incorporado sólo como autoridad de consulta de estas negociaciones, teniendo en general una participación muy limitada en todo el proceso.

Desde inicios del 2002, y hasta la rescisión del contrato en marzo del 2006, hubo numerosas tratativas y propuestas encaminadas a renegociar el contrato.⁴⁹ Entre las diversas propuestas efectuadas por la empresa se cuenta, en diciembre del 2002, una redefinición del programa de obras, efectuando sólo obras de emergencia y mantenimiento, postergación del 60 por ciento del servicio de la deuda, incremento tarifario inmediato del 15 por ciento, y otras. En agosto del 2003 el concesionario estableció un fondo fiduciario para garantizar el cumplimiento de las obras acordadas en el 2001.⁵⁰ Finalmente, en mayo del 2004 se firmó un acuerdo transitorio, vigente para ese año, que fijó las condiciones de prestación del servicio, un plan de obras por unos US\$ 80 millones, se mantuvo la fijación tarifaria, y fundamentalmente se establecieron las condiciones mínimas, por parte de la empresa, para arribar a un acuerdo de renegociación definitiva. En diciembre del 2004, el gobierno federal extendió por un año el plazo establecido en la Ley 25.561 de Emergencia Pública para llegar a acuerdo en todas las negociaciones en curso, lo que efectivamente extendió el plazo acordado en mayo del 2004, para el caso de Aguas Argentinas S.A. A raíz de esta situación, el ETOSS exigió en enero del 2005 el cumplimiento de todas las obligaciones que habían sido temporalmente suspendidas, exigiendo además el pago de la totalidad de las multas impagas a dicha fecha. Las tratativas continuaron durante todo el año

49 Un detalle de estos aspectos, desde la perspectiva de la empresa, se pueden consultar en las Memorias Anuales de Aguas Argentinas S.A., del 2001 en adelante.

50 En esa misma fecha el concesionario incorporó la prestación del servicio a numerosas localidades de los municipios de Ezeiza y Esteban Echeverría que hasta esa fecha estaban a cargo de la ex Administración General de Obras Sanitarias de Buenos Aires.

2005, sin resultados. A juicio del gobierno estas actividades no tuvieron "...resultado positivo por exclusiva responsabilidad de la concesionaria que frustró las negociaciones de manera prematura, unilateral y sin haber explicado los motivos de ello."⁵¹ Efectivamente, en septiembre del 2005 el directorio de Aguas Argentinas S.A. habría acordado rescindir el contrato, y SUEZ anunció su retiro de los contratos que tenía además en las provincias de Santa Fe y Córdoba.

Los últimos intentos de mantener la concesión involucraron negociaciones en torno a que AGBAR tomara el control de la empresa, adquiriendo las acciones de SUEZ, o que se incorporara a la propiedad de la misma algún grupo económico local. Claramente las condiciones financieras del contrato no aseguraban a ningún socio privado obtener las rentabilidades requeridas. En marzo del 2006, el gobierno dictaminó la rescisión del contrato y se traspasó la prestación de los servicios a una nueva empresa estatal.

Paralelamente, en julio del 2002, los socios internacionales de Aguas Argentinas S.A. iniciaron los trámites previstos en el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones, firmado con la República de Francia, con el objeto de "propiciar un ámbito para preservar las inversiones realizadas que se vieron afectadas de manera sustancial y unilateral... a través de la Ley N° 25.561". Este proceso contemplaba un plazo de seis meses para consultas amistosas, el cual venció en enero del 2003. En abril de ese año la empresa ingresó un reclamo arbitral ante el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias (CIADI), aunque el reclamo fue suspendido temporalmente como parte del acuerdo de mayo del 2004. A raíz de los eventos ya reseñados de fines del 2004, Aguas Argentinas S.A. reactivó la demanda ante el CIADI, por unos US\$ 1.700 millones, y en febrero del 2006, esta se desistió a favor de los accionistas extranjeros.

Un elemento importante en la decisión del Estado para rescindir la concesión se refiere a la acusación de que la empresa habría incumplido gravemente el contrato. Para estos efectos dispuso de un análisis detallado preparado por el ETOSS (2003), respecto a este tema. El Cuadro A.4 resume algunos elementos que dan cuenta de tales incumplimientos.

En lo que se refiere a las coberturas esperadas de agua y cloacas, se observa que las tasas alcanzadas son inferiores a las del contrato, en el orden de nueve puntos al 2002 (año nueve del contrato). Aun después de los acuerdos de 1999, que bajaron las metas establecidas, el incumplimiento alcanzaría entre 1 y 3 puntos porcentuales. El cambio de tendencia es evidente a partir del año cinco de la concesión (1998). En cuanto a las inversiones se observa gran variabilidad anual, aunque siempre por debajo de lo previsto. Para el primer quinquenio (1993-1998) la inversión esperada alcanzaba a unos US\$ 1.450 millones, mientras que la inversión efectiva fue de US\$ 838 millones (un 58 por ciento del total). Para la parte del segundo quinquenio con información disponible (1999-2002), la inversión total esperada era de US\$ 753 millones, mientras que la efectiva fue de US\$ 505 millones (un 67 por ciento). En su conjunto, para el período 1993 al 2002, la inversión efectiva habría alcanzado a unos US\$ 1.340 millones, representando el 61 por ciento de lo esperado.⁵²

51 Ver Decreto No. 303/2006, del 21 de marzo del 2006, de Rescisión del contrato de concesión, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

52 Las cifras presentadas por ETOSS (2003) han sido cuestionadas por la empresa sobre la base de diferencias en la valorización del inventario físico involucrado.

Cuadro A. 4. Cumplimiento de metas de cobertura de servicios e inversiones de Aguas de Argentina S.A.

Año de la concesión	Cobertura servicio agua según contrato (%)	Cobertura servicio agua revisada 1999 (%)	Cobertura real (%)	Cobertura servicio cloacas según contrato (%)	Cobertura servicio cloacas revisada 1999 (%)	Cobertura real (%)	Inversión prevista (MMUS\$) *	Inversión ejecutada (MMUS\$) *	% ejecutado
0	70	70	70	58	58	58			
1	71	72	72	58	60	60	101.5	89.2	87.9
2	74	75	75	57	61	61	238.0	178.3	74.9
3	77	78	78	58	61	61	340.7	154.6	45.4
4	79	80	80	61	62	62	405.9	202.7	49.9
5	82	81	81	66	63	63	363.3	212.9	58.6
6	82	81	81	68	63	63	177.4	177.4	100.0
7	84	81	80	69	63	63	179.4	179.6	100.1
8	84	81	80	72	65	63	170.5	105.1	61.7
9	88	82	79	74	64	63	225.3	43.2	19.2

* Hasta diciembre 1998 (año 5 de la concesión) se consideran valores a precios regulados (oferta de agosto 1992, corregida por indexación). Desde el año 6 se consideran valores de 1996.

Fuente: ETOSS (2003).

Lo indicado representa la superficie de una serie de incumplimientos adicionales que fueron informados por el ETOSS, y que han sido base de las cuantiosas multas que se indicaron anteriormente. Entre otros elementos se incluyen la no ejecución de la Cuarta Cloaca Máxima, de la planta de tratamiento primario en Berazategui, y de las plantas depuradoras Norte y Sudoeste, por lo que las metas de tratamiento de aguas servidas al año cinco, que en el contrato alcanzaban a 65 por ciento con nivel primario, y 9 por ciento con tratamiento secundario, sólo alcanzaron a 8 por ciento y 7 por ciento respectivamente.

Uno de los elementos más destacados en el decreto de rescisión de la concesión es el hecho que la empresa estaría utilizando como fuentes de abastecimiento pozos con alto contenido de nitratos. Según el ETOSS (2003), el porcentaje de deficiencias de calidad del agua por nitratos bajó de 21,4 por ciento en 1995 a 1,7 por ciento en el año 2002, valor que aún excedía la norma. Esta situación se habría agravado desde entonces, afectando a unas 800.000 personas a partir de principios del verano del 2006, según lo anunciara la misma empresa en un comunicado a los usuarios. De acuerdo con lo declarado por las autoridades esto sería consecuencia de haber habilitado pozos contaminados para dar servicio, por falta de ejecución de las inversiones comprometidas.⁵³ La empresa ha refutado estas acusaciones, y el tema es parte de las cuestiones en discusión ante el CIADI.

En definitiva, la causa de la terminación del contrato radica en los eventos generados por la crisis de fines del 2001, que objetivamente afectaron severamente la situación financiera de la empresa al congelar las tarifas por el servicio, lo que no le permitió absorber los aumentos de costos de producción y el servicio de la deuda, y por el endurecimiento de las posiciones de las partes. Los socios internacionales presentaron una demanda al CIADI, y el nuevo gobierno que asumió post crisis, demostró no estar anuente a aceptar las demandas del concesionario, privilegiando la intención de realizar las inversiones que requería el servicio. En este contexto hay que notar que los principales socios internacionales de la empresa, SUEZ y AGBAR, anunciaron hacia fines del 2005 su intención de retirarse de América Latina, limitando con ello las posibilidades de llegar a

⁵³ Ver declaraciones del Ministro de Planificación a la prensa con ocasión del decreto de rescisión de la concesión, y diversos artículos de la prensa de la época.

un acuerdo. Esta posición afectó también la situación del contrato de SUEZ en Santa Fe y Córdoba, que se comentan más adelante.

La imposibilidad de llegar a un acuerdo, principalmente en lo referente a los mecanismos de compensación de los efectos de la Ley de Emergencia Pública, y la inflexibilidad del gobierno respecto al aumento de las tarifas, se agudizó por la presión del cumplimiento de metas y por el servicio de deuda que debe afrontar la empresa. En este sentido, se plantearon diversas alternativas como desplazar inversiones, congelar el pago del principal y aumentos de tarifas, que no fructificaron. Detrás de ello se encuentra también el hecho que el contrato no disponía de reglas claras para definir el concepto de equilibrio económico de la concesión, ni como incorporar las modificaciones esperables de cambios en el entorno al mismo.⁵⁴ Ello permitió involucrar rápidamente a entes de carácter político, por sobre los técnicos.

Consecuencias de la terminación del contrato de Aguas Argentinas S.A.

Los cambios ocurridos a partir de la rescisión del contrato han sido muy recientes como para disponer de una evaluación de sus consecuencias. Entre los aspectos principales se puede mencionar que en marzo del 2006 se creó la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. con participación de la Nación (90 por ciento) y los trabajadores (10 por ciento). El gobierno ha anunciado, en octubre del 2006, que apoyará a la empresa aportando recursos que permitirían desarrollar un plan de inversiones del orden de US\$ 5.900 millones hasta el 2020, cuya meta sería lograr el 100 por ciento de cobertura de agua potable y 95 por ciento de cloacas en la región metropolitana de Buenos Aires. En el primer quinquenio se desembolsarían unos US\$ 1.900 millones, de lo cual un 52 por ciento sería recursos propios de la empresa, 38 por ciento aportados por la Nación, 5 por ciento por el Gobierno de Buenos Aires y 5 por ciento por los municipios y la provincia. No hay evidencia respecto de la real disponibilidad de estos recursos, o de la capacidad del gobierno de mantener este plan en el largo plazo.⁵⁵

Se ha anunciado concurrentemente la creación de un nuevo marco regulatorio y un Ente Regulador de Agua y Saneamientos, en reemplazo del ETOSS, el cual incorporaría una "sindicatura de usuarios", y mayor control de los municipios del Gran Buenos Aires. Se desconoce aún el rol que tendrán los equipos técnicos ya formados en ETOSS en la creación del nuevo marco de regulación y en la conformación de la nueva entidad, para permitir transferir la experiencia acumulada.

Los elementos anteriores sugieren que se procurará mantener la debida separación de funciones del Estado entre la operación de los servicios y la regulación de los mismos, un elemento fundamental de racionalización de la organización industrial del sector. Esta por verse, sin embargo, en que medida será posible la efectiva regulación de una empresa estatal, situación inédita en Argentina. No es evidente tampoco que el marco a ser creado y el nuevo ente sean mejores que los existentes.

Cabe notar que a lo largo del 2006 el ETOSS ha estado abocado a resolver los expedientes pendientes sobre incumplimientos de la empresa, y emitir resoluciones de multas adicionales. Ello afectará seguramente los antecedentes que examina el CIADI, ante la demanda de SUEZ, cuya definición será de significativa importancia financiera y política.

Por último, cabe señalar la situación incierta del socio nacional, el Banco de Galicia y Buenos Aires S.A., el cual en el contexto de esta situación, así como la de Aguas de Santa Fe S.A., ha declarado su disconformidad con

⁵⁴ De hecho el contrato no incluye normas o procedimientos sobre resolución de conflictos.

⁵⁵ La coyuntura muestra un amplio superávit fiscal que permitiría, al menos en el 2007, año de elecciones presidenciales, ejecutar un significativo programa de inversiones en infraestructura a nivel nacional, como se ha anunciado.

lo procedido por el socio mayoritario, el cual habría preferido recompensarse a través del fallo del CIADI, sin tomar en cuenta el interés social de la empresa.⁵⁶

Caso de SUEZ /AGBAR – Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

Los datos básicos del contrato de concesión que se adjudicó el grupo de SUEZ y AGBAR en la provincia de Santa Fe se resumen en el Cuadro A.5.

Cuadro A.5. Datos básicos del caso SUEZ/AGBAR – Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

País	Argentina
Ámbito geográfico	15 municipios de la provincia de Santa Fe
Nombre de la empresa	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.
Mandante	Ministerio de Obras Públicas, Servicios Públicos y Vivienda, Provincia de Santa Fe.
Tipo de contrato	Concesión integral a 30 años.
Composición societaria original	Société Lyonnaise des Eaux S.A. (32,82 %); AGBAR (16,38 %); Sociedad Comercial del Plata (19,20 %); Meller S.A. (9,60 %); Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (12,00 %); Programa de Participación Privada (10,00 %)
Oferentes	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (Precio= US\$ 0,2865/m ³); Consorcio Saur Int., Italgas, Sideco y Cartellone (Precio=0,3385/m ³); North West Int., Santa Fe Water Enterprises, e Inversora Catalina (Precio=sin información)
Fecha venta	Agosto 1995
Fecha inicio control	Diciembre 1995
Fecha salida contrato	Febrero 2006
Empresa sucesora	Aguas Santafesinas S.A. (ASSA): Provincia de Santa Fe (51 %), Programa de Participación Privada (10 por ciento), Municipios (39 %).
Número de clientes (diciembre, 1995)	1.500.000 habitantes
Facturación año adquisición	No disponible
Tipificación causas de terminación o retiro	Sucesivas renegociaciones del contrato y desequilibrio financiero agravado a partir de la crisis de fines del 2001.

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de SUEZ/AGBAR y resultados de su gestión en Santa Fe

En agosto de 1995, en los últimos días del gobierno provincial saliente, el consorcio denominado “Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.”, se adjudicó el contrato de concesión para prestar servicios de agua potable y alcantarillado en 15 municipios de la provincia de Santa Fe, por 30 años. Este consorcio estaba liderado por SUEZ Lyonnaise des Eaux y AGBAR, como socios internacionales, según las participaciones que se muestran en el Cuadro A.5. A la licitación concurren tres oferentes, adjudicándose el contrato al que ofreció la mejor tarifa por el servicio (dada por un precio base expresado en \$/m³). La oferta ganadora fue más de 15 por ciento inferior a la siguiente.⁵⁷

En términos generales el contrato es análogo al de Aguas Argentinas S.A. y comprendía la prestación integral de los servicios de agua potable y alcantarillado, incluyendo su tratamiento y disposición final. En dicho docu-

56 Un comentarista de este informe ha hecho notar, sin embargo, que el Banco de Galicia fue apoyado por el Banco Central, para superar su situación de crisis, lo que lo hace muy susceptible políticamente por sus opiniones en torno a Aguas Argentinas S.A. y en Santa Fe, donde también participaba como socio minoritario.

57 Las fuentes consultadas para este caso incluyen BID (1996a), Roitman y Ferro (2003), Muñoz (2004) y Memorias de la empresa de varios años.

mento se contempla una amplia gama de condiciones referidas a la calidad del servicio, el régimen tarifario, obligaciones y derechos del concesionario, y otras.

Entre los aspectos fundamentales se cuentan la ejecución de un Plan de Mejoras y Desarrollo del servicio, que incluía metas cuantitativas, cualitativas y de eficiencia del servicio, que fueron declaradas en la oferta del proponente. Las inversiones comprometidas alcanzaban a US\$ 290 millones para el primer quinquenio, y unos US\$ 1.000 durante la vida de la concesión.

En lo que se refiere al régimen tarifario, se contemplaba un cargo fijo bimestral, con 20 m³ libres, y un precio fijo por metro cúbico, por sobre tal volumen. El cargo fijo alcanzaba a US\$ 4 por período, y un cargo por metro cúbico de 0,6 veces el valor ofrecido por el oferente, hasta 20 m³, y el 100 por ciento de lo ofrecido por sobre dicho nivel de consumo. En los primeros seis años de la concesión se contemplaba un crecimiento del 4 por ciento anual en estos cargos, estando además parametrizados por un factor K para determinar eventuales ajustes tarifarios globales. La tarifa contemplaba también diferenciales preexistentes por zonificación, y si el usuario utilizaba cloacas, tratamiento primario o secundario, o desagües pluviocloacales. Estos factores implicaban la duplicación de la cuenta en el caso que tuviera cloaca, y otro 25 por ciento del valor base por tratamiento de aguas servidas. La tarifa incluía también un recargo de un máximo de 7 por ciento para financiar los servicios del ente regulador, aunque en promedio ella llegó a menos de 5 por ciento. Por último, se consideraba un cargo por infraestructura aplicable en las áreas de expansión que alcanzaban inicialmente a US\$ 440 por concepto de agua potable y US\$ 820 por cloaca, financiables hasta en 48 meses.

Los valores establecidos tenían vigencia para todo el período de concesión, pudiendo modificarse por cambios de costos, según informes técnicos-económicos justificados, por cambios sustanciales en el Plan de Metas y Expansión, dispuestos por el ente regulador, y por modificaciones de normas de calidad, de la convertibilidad con relación al dólar estadounidense, de tributos, y de normas ambientales. El régimen sólo podría modificarse a partir del tercer año de la concesión, mientras que el precio del metro cúbico de agua podría aumentarse a partir del segundo año, lo que estaba supeditado al cumplimiento de las metas.

Para la supervisión y control de la concesión se creó el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS), como parte de la Ley 11.220 de diciembre de 1994, que estableció la regulación de los servicios y permitió la privatización de los mismos, que hasta ese entonces estaban a cargo de la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS). La entidad tiene competencia de policía de la regulación y el control de la prestación de los servicios en toda la provincia (en el 2006 hay 290 prestadores, de los cuales 119 son cooperativas, 144 son comunitarios, 22 son servicios municipales, 5 de otro carácter, incluyendo el concesionario) y, en particular, para controlar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario. De esta manera el ENRESS es esencialmente un fiscalizador de los servicios, y no un regulador propiamente tal. El inicio efectivo de actividades del ENRESS coincide con el inicio de la concesión, y recibió apoyo financiero del BID para su fortalecimiento en materia de sistemas de información y metodologías para el monitoreo y regulación del contrato, para la capacitación y entrenamiento del personal, manejo de los reclamos de usuarios, entre otras.⁵⁸

Entre las gestiones relevantes de la empresa cabe consignar la obtención y desembolso de un crédito del BID, por US\$ 85 millones, para financiar el programa de inversiones del primer trienio, que alcanzaría a unos US\$ 219 millones.⁵⁹ También en el 2000 se materializó un préstamo de la Corporación Financiera Internacional (CFI), por un total de US\$ 55 millones, de lo cual hasta US\$ 5 millones sería aporte de capital.⁶⁰

58 Ver detalles de esta operación en BID (1997a).

59 Ver BID (1996d) y BID (1996e), para las informaciones que se indican sobre la situación del servicio al comienzo de la operación.

60 En adición, como parte de la concesión se le transfirieron dos subpréstamos indirectos de la banca multilateral por un total de US\$ 10,5 millones.

No hay antecedentes que permitan establecer objetivamente los cambios en los principales indicadores de gestión de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.. Al comienzo de la concesión la empresa atendía con agua potable a unos 1,5 millones de habitantes, lo que representaba una cobertura del 69 por ciento, y servía unos 750,000 habitantes con alcantarillado (35 por ciento de cobertura). A fines de 1997 la empresa consignaba atender 1,64 millones de personas con agua, y 922.000 con alcantarillado. Hacia mediados del 2006, había más de 1,9 millones de personas atendidas en el área de concesión, correspondiendo a unos 650.000 clientes, lo que representaría un aumento de 27 por ciento en 10 años. La cobertura global alcanzaba a 96 por ciento para agua potable, y 66 por ciento para cloacas. Las metas del contrato original establecían 100 por ciento de cobertura de agua potable al año ocho de la concesión (2003), y 100 por ciento de cloacas al año 10 (2005). Los atrasos de las metas de cobertura son importantes en el caso de las cloacas en los municipios periféricos de la ciudad de Rosario, donde habita la población de menores ingresos.

Una evaluación detallada de la situación del contrato, presentada por el ENRESS en enero del 2004, en el marco de las negociaciones que se comentan más adelante, da cuenta de numerosos incumplimientos del contrato. El Cuadro A.6 muestra los datos disponibles en relación con las inversiones. Como se aprecia el contrato original preveía unos US\$ 356 millones de inversión hasta el final del año seis de la concesión. Según los datos de ENRESS, la inversión efectiva a esa fecha alcanzó a unos US\$ 226 millones, equivalente al 63 por ciento de lo comprometido. Sólo en los años uno y dos la inversión superó lo previsto. Aún tomando en cuenta la renegociación de 1999, que se detalla más adelante, en la que se fijó una inversión total de US\$ 158 millones entre mayo de dicho año y abril del 2003, la inversión efectiva fue de US\$ 43 millones, es decir, un 27 por ciento de lo comprometido. En definitiva, entre el inicio de la concesión y fines del 2003, la empresa habría invertido unos US\$ 228 millones, un 53 por ciento de lo propuesto en el contrato original.⁶¹ Claramente las inversiones fueron muy reducidas desde principios del 2000, mucho antes de la crisis.

Hay que notar que ya en 1996, durante el primer año de la concesión, la empresa había presentado incumplimientos significativos en las metas de área de expansión, metros de instalación de cañerías de redes y cloacas, y en las coberturas, en cuatro de los municipios a su cargo. En mayo de 1997 la empresa abrió negociaciones dirigidas a acordar nuevos valores de los cargos de infraestructura, conexión y otros. A raíz de ello, el cumplimiento de las metas de 1997 y 1998 (años dos y tres del contrato) fueron suspendidas. Sólo a partir de los acuerdos alcanzados en 1999, que se indican más adelante, se reinició la vigencia del programa de inversiones. Durante el primer año post renegociación (mayo 1999 a abril del 2000), el concesionario cumplió con las inversiones convenidas en la llamada "matriz", por lo cual se le autorizó el aumento del 4 por ciento en las tarifas previsto en el contrato.⁶² De esta manera el precio base del metro cúbico de agua aumentó en 18,4 por ciento en relación con la oferta original, a partir de octubre del 2000. Cabe notar que esta decisión fue fuertemente cuestionada por las asociaciones de consumidores, y los intendentes afectados, en lo referente a las obras propuestas para solucionar los problemas de las inundaciones del sector céntrico en la ciudad de Rosario, y por el aplazamiento de las obras de mejoramiento de la calidad de agua en las ciudades de Esperanza y Rafaela.

61 La empresa ha declarado que la inversión total alcanzó a unos US\$ 250 millones hasta fines del 2004.

62 Por otra parte, según ENRESS, hubo notorios incumplimientos en otras obligaciones no contenidas en la matriz, y que hacían referencia a: calidad de agua, calidad de desagües cloacales, micromedición, olores en las estaciones elevadoras de líquidos cloacales de Santa Fe, sistemas de captación de aguas superficiales, protección catódica del acueducto Esperanza-Rafaela, plan de monitoreo continuo, presión de abastecimiento y pretensión de responsabilizar al concedente de decisiones judiciales adversas.

Cuadro A.6. Cumplimiento de las metas de inversión de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

Año	Oferta original (MMUS\$)	Realizada (MMUS\$)	Años post - renegociación (PR)	Inversión comprometida (MMUS\$)	Inversión ejecutada (MMUS\$)
1 (12/95-12/96)	49.5	55.0			
2 (12/96-12/97)	38.6	47.5			
3 (12/97-12/98)	67.9	38.9			
4 (12/98-12/99)	66.7	47.6	1 (5/99-4/00)	32.7	28.8
5 (12/99-12/00)	67.3	24.9	2 (5/00-4/01)	37.7	8.1
6 (12/00-12/01)	66.1	11.9	3 (5/01-4/02)	29.9	4.7
7 (12/01-12/02)	70.7	n.d.	4 (5/02-4/03)	57.3	1.8
8 (12/02-12/03)	35.5	n.d.	5 (4/03-4/04)	18.6	n.d.
9 (12/03-12/04)	38.6	n.d.			
Total a dic/01	356.1	225.8	Total a abril 2003	157.6	43.4

n.d.: no disponible.

Fuente: Muñoz (2003)

El informe de ENRESS del 2003, que abarca el análisis del contrato desde sus inicios, establece incumplimientos de los parámetros de calidad de las aguas, en el 70 por ciento de los años en 10 ciudades examinadas, a pesar de haberse incorporado valores superiores a los establecidos por el Código Alimentario Nacional, en materia de color, cloruros, arsénico y otros, y que en las sucesivas renegociaciones los límites fueron aumentados aún más. Además, en 8 de las 15 ciudades no se cumplía con la norma de presión mínima de 7 metros de columna de agua, la cual debería haberse alcanzado en abril del 2004. En lo que respecta a micromedición, al inicio de la concesión había poco más de 20.000 medidores instalados, cubriendo el 5,3 por ciento de los usuarios. La meta contractual establecía cubrir a diciembre del 2001, un 23,3 por ciento de las conexiones, debiendo instalarse entre 40.000 a 50.000 unidades por año. Sin embargo, hasta esa fecha sólo se habían instalado un total de poco más de 54.000 medidores. A septiembre del 2003 había unos 82.500 medidores instalados, con una cobertura de micromedición de 19 por ciento. Los niveles de agua no contabilizada, sin embargo, alcanzaban niveles buenos de 28 por ciento a 30 por ciento en los años 2000 a 2002.

A raíz de los incumplimientos establecidos por ENRESS, este declaró que a septiembre del 2005 había multas cursadas por un monto de entre US\$ 1,5 y 2 millones,⁶³ las que principalmente correspondían a incumplimientos del primer año. Sin embargo, la mayoría de estas multas aún estaban en trámites administrativos asociados a las recusaciones del concesionario, y sólo se habían pagado unos US\$ 150.000.

En definitiva, las informaciones disponibles muestran que la empresa habría incumplido de manera significativa con lo comprometido, aun cuando es posible que el servicio mejorara en relación con el anterior prestador (DIPOS). Ya desde principios del 2000 los niveles de inversión se habían reducido de manera importante, y se detectaron importantes atrasos en las metas de calidad, micromedición y otros.

Causas de la salida de SUEZ/AGBAR de Santa Fe

En marzo del 2006, el gobierno de la provincia de Santa Fe emitió un Decreto que rescindía “por culpa de la empresa” el contrato de concesión con Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., traspasando los servicios a una

⁶³ Al parecer las multas cursadas antes de enero del 2002 se pesificaron al cambio de 1:1, devaluando con ello el monto real de las mismas.

nueva empresa pública creada para estos efectos, Aguas Santafesinas S.A. El Decreto hace extensa referencia al hecho que los socios extranjeros decidieron disolver la empresa a fines del 2005, y a los incumplimientos de la concesionaria respecto de numerosos compromisos. Ello se contrapone con las declaraciones de la empresa que señalan haber sufrido un perjuicio muy significativo como consecuencia de las medidas de emergencia ordenadas por el gobierno por la crisis de fines del 2001, ya detalladas anteriormente, y que le generó un patrimonio negativo.

Un elemento de especial contención fue el resultado de las sucesivas negociaciones entre la empresa y el gobierno que llevaron a cambios significativos en los términos y condiciones del contrato. La primera de ellas, iniciada en mayo de 1997, y concluida en 1999, tuvo por objeto revisar los cargos de infraestructura, y otros relacionados con las conexiones, por la imposibilidad de sectores de la población de pagarlos.⁶⁴ Entre los numerosos acuerdos alcanzados se incluyen principalmente la reducción de los cargos cuestionados, y una reprogramación de las metas y obras. Para compensar al concesionario se elaboró un modelo matemático que permitió determinar los valores tarifarios necesarios para restablecer el equilibrio económico del contrato. Este análisis resultó en un incremento de tarifas de 13,85 por ciento, el cual se revisaría anualmente. De esta manera, un contrato que había sido licitado con metas y obras preestablecidas al menor precio fijo permanente, se transformó en un contrato cuyo punto de referencia era el equilibrio económico-financiero de la concesión.

En marzo del año 2000 el concesionario reclamó, ante el Ministerio de Obras Públicas Provincial y el Secretario de Servicios Públicos, una “severa ruptura de la ecuación económico-financiera del contrato”, atribuible a acciones y omisiones del regulador y el concedente.⁶⁵ Ante este reclamo se acordó, en agosto del 2000, la suspensión de las metas y objetivos fijados en 1999. De esta manera, el aumento de tarifas compensatorio otorgado en 1999, no se tradujo en la ejecución de las obras previstas, y no se definieron nuevas metas.

A partir de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Estado, de enero del 2002 ya comentada anteriormente, se dispuso en la provincia de una nueva instancia de negociación, a partir de marzo del 2002, con un plazo de 180 días para elevar al poder ejecutivo un proyecto de acuerdo. La empresa representó el quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato, ya que la devaluación afectó su nivel de endeudamiento, su patrimonio neto pasó a ser negativo, y le generó la imposibilidad de cumplir las obligaciones financieras y las obligaciones con el concedente. El Cuadro A.7 muestra algunos datos seleccionados sobre la situación financiera de la empresa al comienzo de la concesión, y durante los años de crisis.⁶⁶ Estos señalan que la situación de la empresa era razonablemente holgada hasta por lo menos fines de 1997, y probablemente hasta el 2001, y ya desde ese año se dispuso de utilidades positivas, con niveles de endeudamiento bajos. Sin embargo, por efectos de la crisis, se advierte un gran deterioro financiero, que se expresó en una pérdida de US\$ 178 millones ese año, por el aumento del valor de los pasivos en moneda extranjera. A fines del 2002, los préstamos vigentes en moneda extranjera alcanzaban a unos US\$ 131 millones. El patrimonio pasó a ser fuertemente negativo, y aunque se recuperó parcialmente en los años siguiente, a fines del 2005, y estando ya la empresa en proceso de liquidación por quiebra, este habría llegado negativo en unos US\$ 109 millones.

64 Detalles de este proceso y otras negociaciones posteriores están disponibles en Roitman y Ferro (2003), Muñoz (2004), y en las Memorias Anuales de la empresa. Otros aspectos relacionados se refieren a la suspensión de las obras relacionadas con los cargos de infraestructura y conexión, los incumplimientos aducidos por ENRESS para no autorizar el aumento del 4 por ciento de la tarifa en el segundo año de la concesión, y la suspensión de la facultad de corte del servicio por falta de pago por un juez ante el requerimiento judicial de los ediles de Rosario.

65 No hay información respecto de cuales fueron las causales específicas de este reclamo, que justificaron las decisiones posteriores del gobierno. Las Memorias de la empresa dan especial cuenta de que se había procurado adaptar el marco regulatorio y contractual a la “nueva realidad socioeconómica provincial” lo que involucraba la regulación de las tarifas sociales.

66 Las cifras se expresan en US\$ constantes del período anterior a la crisis, para facilitar la comparación de los cambios en términos reales.

Cuadro A.7. Datos financieros seleccionados de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (MM US\$, 1995-1997)

	1995	1996	1997	2002	2003	2005
Activos totales	88.3	131.5	165.4	311.5	289.1	218.2
Bienes en uso	6.3	54.1	97.1	273.8	254.6	198.8
Préstamos no corrientes	10.5	21.3	51.9	203.8	131.3	289.4
Patrimonio neto	58.1	55.8	61.4	-55.5	-30.5	-108.6
Relación deuda/patrimonio	0.52	1.35	1.69			
Ingresos	4.8	68.3	75.1	90.9	69.5	59.0
Gastos de explotación	6.5	72.3	69.4	88.2	68.3	68.5
Excedente operacional	-1.8	-4.0	5.7	2.6	1.2	-9.5
Resultados financieros	-0.1	1.7	-0.2	-178.0	21.9	-14.0
Garantías e impuestos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-7.5
Utilidad neta	-1.9	-2.3	5.6	-175.4	23.1	-31.1

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias Anuales de la empresa, varios años.

Ante estos hechos, el gobierno indicó que era responsabilidad de la empresa definir las condiciones de su endeudamiento y, si fuera del caso, tomar seguros por riesgo de cambio, que las garantías habían sido fijadas en dólares estadounidenses, y que se deberían mantener como tales, y llamó la atención al hecho que a pesar del aumento tarifario compensatorio del 13,85 por ciento, concedido en 1999, no se habían ejecutado las obras comprometidas. Finalmente, en octubre del 2002, se llegó a un acuerdo transitorio aceptándose, entre otros aspectos, la suspensión del cumplimiento de las metas y objetivos del contrato, el cambio de régimen de las garantías, un aumento en el cargo de micromedición, postergando la discusión sobre el aumento tarifario compensatorio, y se suspendieron los procedimientos de sanciones en trámite, o el inicio de nuevos procedimientos de este tipo.

En definitiva, como consecuencia de estas situaciones, el programa de inversiones había quedado suspendido desde el año 2000, las tarifas no se ajustaron desde esa fecha, en contra de lo solicitado por el concesionario, y el regulador suspendió los procedimientos de sanciones por incumplimiento del contrato.

En el intertanto, Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., y sus socios internacionales, recurrieron al CIADI, con una demanda inicial por unos US\$ 161 millones, en abril del 2003. En febrero del 2004 se constituyó el tribunal arbitral, y se inició el proceso. Este factor también conspiró contra la posibilidad de llegar a un acuerdo que permitiera recuperar el contrato.

Las tratativas para alcanzar un acuerdo que permitiera continuar con la concesión fracasaron a lo largo de los años 2003 al 2005. En ese período, a pesar de numerosas intimaciones del gobierno, nunca se llegó a acuerdo en un plan de inversiones viable. Es evidente que sin ajustes tarifarios, y/o cambios en la situación de la deuda, no era posible rescatar la empresa. Entre otras acciones, en agosto del 2005 el gobierno ejecutó unos US\$ 23 millones en garantías de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., por incumplimiento del contrato. Hay que notar que las garantías originales alcanzaban a US\$ 50 millones, pero fueron pesificadas como parte de las negociaciones del 2002.

En mayo del 2005, la empresa anunció su intención de abandonar la concesión, aduciendo incumplimientos por parte del Estado de la provincia, intimándolo a hacerse cargo del mismo en un período de tres meses, lo que fue rechazado por el gobierno. Durante los siguientes meses del 2005, SUEZ hizo diversos intentos para traspasar sus acciones a inversionistas locales, llegando a acuerdo a fines de dicho año con el Grupo Alberdi el cual se haría cargo de la deuda de US\$ 53 millones, y aportaría unos US\$ 59 millones para capitalizar la empresa. Sin embargo, el gobierno provincial impidió esta operación al condicionarla al retiro de la demanda de los accionistas franceses ante el CIADI. Finalmente, el Directorio de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.,

anunció en noviembre del 2005, y lo confirmó en enero del 2006, que disolvería la sociedad, tras lo cual el gobierno se hizo cargo del servicio.

Al entregar la empresa en febrero del 2006, la empresa indicó que su patrimonio era negativo en unos US\$ 45 millones, lo que se contrastaría con haber alcanzado unos US\$ 60 millones antes de la crisis. Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., está en septiembre del 2006 en proceso de liquidación, ante la junta de acreedores. A la fecha de disolución, unos 100.000 de los 650.000 clientes de la empresa se encontraban en morosidad, inducida en parte por las actitudes del gobierno, y aún en octubre del 2006, la empresa desarrolló acciones tendientes a recuperar estos montos adeudados.

En opinión del liquidador de la empresa “En estos 10 años el servicio se ha prestado bien, se trajo equipamiento, tecnología, sistemas de avanzada que verán las personas y la empresa que nos continúan. Ellos van a poder evaluar lo que se ha hecho...” Sin embargo, el gobierno respondió que “...aquí pasaron muchas cosas. Hay gente a la que se defraudó, un Estado estafado...y lo digo como habitante de Santa Fe, Aguas Provinciales es una pésima empresa, el servicio fue malo y no hicieron inversiones. Se endeudaron, pero no hicieron las inversiones, de manera que yo quisiera saber dónde fue el dinero del endeudamiento...”⁶⁷ Estas expresiones ilustran claramente la gran diferencia de opiniones entre las partes y el nivel de conflicto que había alcanzado el problema.

Consecuencias de la salida de SUEZ/AGBAR de Santa Fe

Dada la circunstancia de que Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. decidió disolverse, como medio para salir de la concesión, el gobierno optó por hacerse cargo directamente del servicio, creando Aguas Santafesinas S.A., con participación de 51 por ciento del Estado provincial, 10 por ciento de los trabajadores, y el resto (39 por ciento) de los 15 municipios que forman parte del ámbito de la concesión. Este proceso no estuvo exento de dificultades ya que seis municipios demoraron su incorporación como accionistas a la empresa, incluyendo la ciudad más importante de la provincia, Rosario, al exigir mayor participación en el directorio, una gestión descentralizada de la empresa, un nuevo órgano de control y un plan de obras. En octubre del 2006 se encuentra bajo formulación un plan de inversiones, y se ha preparado un nuevo contrato de concesión, aún no aprobado, que regiría esta nueva empresa. Aún es temprano para evaluar la gestión de esta nueva entidad pública, y su capacidad para lograr niveles adecuados de eficiencia y para acceder a financiamiento, y la efectividad del regulador sobre ella, ya que ambas entidades dependen del gobierno provincial. También hay que notar la relativa debilidad de las finanzas provinciales.

Cabe notar que a raíz de los problemas con la concesión desde la crisis, se generó un movimiento ciudadano asociado a las comunidades y los usuarios, que adquirió cierta importancia. En el 2002, se conformó una Asamblea Provincial por el Derecho al Agua, entidad constituida por asambleas barriales, vecinales, asociaciones de defensa de los usuarios y consumidores, organizaciones sociales, sindicales, instituciones ecologistas y otras. Esta entidad parece haber sido efectiva en investigar y denunciar los incumplimientos del concesionario, y se orientó a exigir la rescisión del contrato. El hecho más destacado de su actuación fue la convocatoria a un plebiscito voluntario en septiembre del 2002, en el cual más de 250.000 personas votaron por la propuesta de rescindir el contrato. Esta entidad ha seguido operando y se ha convertido en un actor relevante al presentar propuestas de reformas sectoriales, orientadas a mayor control local de los servicios, y cuestionar diversos aspectos de la creación de Aguas Santafesinas S.A.

También es interesante notar que a mediados del 2006,⁶⁸ la Red de Entidades Políticas Públicas (Repp), integrada por diversas organizaciones no gubernamentales, concluyó que el punto central del conflicto con el concesionario tuvo que ver con el fracaso en la gestión del ente contralor, el ENRESS, el que habría estado

67 Ver declaraciones en el diario La Capital, de Rosario, del 2 y 3 de febrero del 2006.

68 Ver declaraciones en el diario La Capital, de Rosario, del 10 de junio del 2006.

“afectado por la política partidaria,... y no contaba con profesionales y técnicos independientes y transparentes.” La entidad propone que los servicios vuelvan a manos de los gobiernos locales, pero reconociendo que los servicios, privatizados o no, deben contar con un sistema contralor a favor de los usuarios. Asimismo, la Liga de Acción del Consumidor de Santa Fe (ADELCO) señaló que “... el estado que no fue capaz de manejar de forma eficiente una empresa de servicios públicos, se mostró altamente ineficiente para exigir el cumplimiento de sus obligaciones a esta empresa privada.”⁶⁹ Esta entidad propone la división de la empresa en unidades distritales, en las que el servicio sea prestado por pequeñas y medianas empresas concesionarias, con vigilancia directa de consejos locales, reduciendo las funciones del ENRESS al de controlador de la calidad sanitaria del agua, e instrumentar las Audiencias Públicas, como medio de participación directa de los usuarios. Se señala, por último, que “los incumplimientos de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.,... han sido acompañados y convalidados por un Estado sospechosamente permisivo”, y también por “la desidia y falta de compromiso de los funcionarios.”

Las críticas a la actuación del ENRESS han sido numerosas, y el gobierno provincial está considerando, desde marzo del 2006, un proyecto de ley para crear un nuevo ente regulador que incorpore tanto el servicio eléctrico como el de agua. Este ente contaría en su directorio con seis miembros, tres a ser nominados por el ejecutivo, uno por los partidos políticos de la oposición, uno por los municipios y uno por los usuarios. No es evidente que esta conformación de la entidad regulatoria le dé la debida autonomía que requiere para hacer efectiva su acción.

La última consecuencia de la salida de SUEZ, es la resolución aún pendiente del arbitraje ante el CIADI, el cual se encuentra en proceso desde el 2004, alcanzando la demanda un monto de unos US\$ 310 millones, mayor que el indicado al comienzo del proceso en el 2003. Hay que notar que la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., como tal, se desistió de la demanda en febrero del 2006, pero ha sido continuada por los socios extranjeros. Las consecuencias financieras y políticas del fallo pueden ser importantes para la provincia y los varios actores involucrados.

Entre otros afectados se encuentran los socios minoritarios locales, particularmente el Banco de Galicia y Buenos Aires S.A., los que según el Decreto de rescisión del contrato, declararon haber fracasado en “... el inicio de una acción social contra los accionistas SUEZ, AGBAR e InterAguas por el daño que han causado a la sociedad al negarse a votar un aumento de capital que se podría integrar capitalizando créditos, (y forzaron) una disolución anticipada de la sociedad con la consiguiente alta posibilidad de que la sociedad termine en quiebra.” El representante del Banco indicó “...el poco interés que tienen los accionistas mayoritarios en que esta empresa siga adelante, porque tienen expectativas por las acciones iniciadas ante el CIADI y esperan obtener una recompensa de tipo económico como resultado de esa acción.” Claramente los socios minoritarios han resultado perjudicados como consecuencia de las acciones de los socios extranjeros, aunque como ya se comentara en el caso de Aguas Argentinas S.A. habría dudas respecto de la independencia política de estas opiniones⁷⁰.

Caso de SUEZ /AGBAR– Aguas Cordobesas S.A.

En esta sección se presenta el caso de la concesión otorgada al grupo liderado por SUEZ/AGBAR para el servicio de agua potable en la ciudad de Córdoba. Los datos básicos del caso se presentan en el Cuadro A.8.⁷¹

69 Ver declaraciones en el diario El Cronista Regional, de Santa Fe, del 17 de septiembre del 2004.

70 Ver, sin embargo, la situación del Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. en la nota al pie 56.

71 Detalles de las características más relevantes del contrato y el entorno institucional de la concesión se pueden consultar en Nickson (2001). En la ciudad de Córdoba se advierte la peculiaridad que el servicio de agua potable es de responsabilidad provincial, mientras que el de alcantarillado es municipal. Por ello, el ente concedente del contrato fue la provincia, sin participación relevante del municipio de la ciudad.

Cuadro A. 8. Datos básicos del caso SUEZ/AGBAR – Aguas Cordobesas S.A.

País	Argentina
Ámbito geográfico	Municipalidad de la Ciudad de Córdoba
Nombre de la empresa	Aguas Cordobesas S.A.
Mandante	Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Córdoba
Tipo de contrato	Concesión integral del servicio de agua a 30 años.
Composición societaria original	SUEZ; Constructora Delta S.A.; Inversora Central S.A.; AGBAR; Comercial del Plata S.A.; Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.
Oferentes	Hubo 4 oferentes, pero se retiraron 3 (CGE, Northumbrian Water, y Saur Int.)
Fecha venta	Abril 1997
Fecha inicio control	Mayo 1997
Fecha salida contrato	Septiembre 2006
Composición societaria agosto 2006	SUEZ (39,3 %); Inversora Central S.A. (16,1 %); AGBAR (17,5 %); Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (10,8 %); Servicios del Centro S.A. (16,3 %)
Composición societaria diciembre 2006	Grupo Roggio (72,8 %); Inversora Central S.A. (16,4 %); Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (10,8 %).
Número de clientes (diciembre, 1997)	1.000.000 personas
Facturación anual (1997, MMUS\$)	65,0
Tipificación causas de terminación o retiro	Situación financiera de la concesión, post crisis de fines del 2001.

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de SUEZ/AGBAR y resultados de su gestión en Córdoba

En abril de 1997 el consorcio denominado “Aguas Cordobesas S.A.” se adjudicó el contrato de concesión para prestar servicios de agua potable en la ciudad de Córdoba, por 30 años. Esta empresa estaba liderada por SUEZ y AGBAR, contando además con diversos socios locales que se identifican en el Cuadro A.8.

La adjudicación adoleció de una serie de irregularidades, que fueron descritas en los antecedentes del proceso de reclamo ante el Fiscal Provincial, por los ajustes tarifarios aprobados a fines del 2005 y que se comentan más adelante, presentado por la Comisión Popular por la Recuperación del Agua en Córdoba. Estas denuncias se reproducen parcialmente en un informe de la Mesa de Trabajo por los Derechos Humanos de Córdoba (2006), y se resumen a continuación.

En marzo de 1995 cuatro consorcios presentaron sobres con las ofertas técnicas y económicas solicitadas por las bases de la licitación. Ellos estaban liderados por Saur International, CGE, Northumbrian Water y Lyonnaise des Eaux. El análisis de la comisión interministerial revisora de las ofertas técnicas sólo aceptó la ofrecida por la inglesa Northumbrian Water, rechazando expresamente la presentación de Lyonnaise des Eaux por haber condicionado su cumplimiento de metas y objetivos a la disponibilidad de financiamiento, por ciertas objeciones técnicas a las plantas de tratamiento de aguas propuestas, y por no contar con al menos el 25 por ciento de la propiedad del consorcio, según lo exigían las bases.

Esta situación dio lugar a una serie de procedimientos judiciales, iniciados por el sindicato de los trabajadores sanitarios contrarios a la privatización, que retrasó significativamente la adjudicación final. Las denuncias de irregularidades se basaban en que la consultora que asesoró el análisis de las propuestas, conformada por Banque Paribas S.A. y otras, tenía vinculaciones societarias con Lyonnaise des Eaux, lo que causó la suspensión de la licitación. Las movilizaciones de los sanitarios, a los cuales se incorporaron otros trabajadores estatales, reclamando aumentos salariales, terminaron en un conflicto social y político, que obligó a mantener suspendido el proceso de privatización, y derivó en la renuncia del gobernador de la provincia en julio de 1995.

Al reabrirse el proceso judicial se terminó absolviendo cualquier irregularidad en la licitación. Sin embargo, en el intertanto, el proponente CGE denunció públicamente irregularidades de su socio, el grupo local Roggio, quién habría llegado a un arreglo con Lyonnaise para la ejecución futura de obras, y el proponente Saur Int. denunció que su oferta apareció mutilada, desistiéndose de seguir en el proceso. Por último, Lyonnaise compró en marzo de 1996 un paquete accionario controlador de Northumbrian Water Group. De esta manera en abril de 1997, al reiniciarse el proceso de licitación, se abrió sólo el sobre con la oferta económica del proponente liderado por Lyonnaise y AGBAR, adjudicándosele el contrato, a pesar de acciones judiciales de última hora que trataron de impedirlo, sobre la base que las ofertas presentadas en marzo de 1995 ya tenían vencido su plazo de vigencia de 180 días. Los servicios fueron transferidos a Aguas Cordobesas S.A. en mayo de 1997, con el apoyo de un operativo policial para desalojar a unos 300 trabajadores que se oponían a la privatización.

Es de interés notar algunos cambios importantes en los socios de la empresa a lo largo de los años. El primero ocurrió en octubre de 1998 cuando Lyonnaise adquirió las acciones de Comercial del Plata S.A., en todas las empresas en que habían actuado conjuntamente, incluyendo Aguas Argentinas S.A., Aguas de Santa Fe S.A., y Aguas del Illimani S.A. en Bolivia. En el 2000 ingresó a la empresa el Grupo Roggio, a través de Servicios del Centro S.A. Por último, la Constructora Delta se declaró en quiebra en el 2004, vendiendo su participación a los demás socios. De esta manera, la composición societaria de Aguas Cordobesas S.A., a mediados del 2006, es la que se muestra en el Cuadro A.8, en la cual Lyonnaise des Eaux y AGBAR tenían un 56,8 por ciento de las acciones.

La concesión tenía por objeto central prestar el servicio de agua potable en la ciudad de Córdoba, hasta entonces manejado por la Dirección de Agua y Saneamiento (DAS). Las obligaciones centrales incluían:⁷² la operación y mantención de la red de agua en condiciones de calidad establecidas en las normas, alcanzar un 97 por ciento de cobertura en el 2026, reducir la tarifa en 8,2 por ciento al comienzo de la concesión, instalar un número no determinado de medidores, incorporar eventualmente las redes y servicios de unas 44 cooperativas que atendían la ciudad, y en su conjunto invertir US\$ 150 millones en los dos primeros años, de los cuales US\$ 40 millones fueron solicitados al Banco Europeo de Inversiones. La inversión total prevista era de unos US\$ 500 millones. Hay que notar que la responsabilidad de Aguas Cordobesas S.A. era sólo la ampliación de la red primaria, siendo la expansión de la red secundaria (tuberías de menos de 160 mm de diámetro) y las conexiones domiciliarias responsabilidad del municipio o de los hogares individuales.

Según las bases de licitación, la concesión se adjudicó mediante el pago de un canon anual fijo de US\$ \$9,92 millones por el uso de la concesión, pagable a la provincia, y un canon anual variable por uso de recurso hídrico, correspondiente a US\$ 0,019/m³. En 1999 esta parte del canon alcanzó unos US\$ 3,2 millones, pagable a la Dirección de Agua y Saneamiento de la Provincia. De esta manera el pago anual de los consumidores de la ciudad de Córdoba a la provincia alcanzaba a más de US\$ 13 millones.

El régimen tarifario por el servicio estaba basado en una fórmula que contempla el tamaño de la propiedad (en metros cuadrados de terreno y construido), factores zonales, y un cargo por metro cúbico por encima de cierto volumen mínimo, el cual también varía en directa proporción con el tamaño de la propiedad. Sin embargo, los límites mínimos son altos y una gran proporción de la población sólo paga la parte fija del consumo.

El marco regulatorio de la concesión estaba fijado en los términos establecidos en el Decreto 529/94 de marzo de 1994. Entre otros aspectos este decreto asignaba a la ya existente Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (DIPAS), las funciones de policía del cumplimiento del marco regulador, la elaboración y mantención de las normas de prestación de los servicios, la programación y planificación de los mismos, y el control de la aplicación de las normas tarifarias por parte de los titulares. Sin embargo, la Ley 8.548 de julio de 1996,

⁷² No se ha dispuesto del documento del contrato para la preparación de este informe. Los datos que se consignan a continuación se han tomado fundamentalmente de Nickson (2001).

estableció la Dirección de Agua y Saneamiento (DAS), y además de las funciones de carácter regulatorio indicadas, se le dieron competencias en materia de conservación y explotación del recurso hídrico, la provisión y control de la prestación de los servicios de agua potable y recolección y tratamiento de líquidos cloacales, y el riego y saneamiento rural. Así, hasta el 2001 no existía verdaderamente un órgano regulatorio propiamente tal de los servicios.

En marzo del 2000 se aprobó la Ley Provincial N° 8.835 de Carta del Ciudadano,⁷³ la que entre otros aspectos creó un Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP), el cual inició su funcionamiento en marzo del 2001. Esta entidad tiene a su cargo la regulación de todos los servicios públicos provinciales, incluyendo el agua potable y saneamiento, transporte interurbano, electricidad, concesiones viales y edilicias, y otros. Sus funciones (descritas en el Art. 24 de la Ley) incluyen: el dictado de la normativa regulatoria, el control y aplicación de sanciones, la solución de conflictos entre las partes, el estímulo de la calidad y eficiencia de los prestadores y la aplicación de incentivos relativos a la actividad regulada, de conformidad con las políticas sectoriales. Su directorio se compone de seis miembros, todos los cuales son nombrados por el poder ejecutivo, aunque dos de ellos son propuestos por los partidos de oposición, y uno es designado a propuesta de las asociaciones de usuarios. El financiamiento del ente regulador proviene de un recargo de las tarifas que alcanza a 1,5 por ciento. Es evidente que la conformación del regulador tiene explícitamente un marcado carácter político, lo que atenta contra la autonomía técnica que debiera tener un organismo de este tipo.

Los datos disponibles respecto de la gestión de Aguas Cordobesas S.A. son relativamente limitados, y no se ha dispuesto de las memorias anuales de la empresa, sus estados financieros, ni informes del ERSEP, que permitan tener una visión plena de su actuación. El Cuadro A.9 resume algunos indicadores presentados por la empresa.

Según estos antecedentes, las metas de cobertura se superaron significativamente, pasando de niveles de 75 por ciento en el año de inicio de concesión a más del 95 por ciento en el 2004. La continuidad del servicio, medida según días con cortes imprevistos extendidos, también ha mejorado, al reducirse desde cifras por sobre 50 días entre 1997 y el 2000, a menos de 11 desde el 2002. Todos los indicadores de calidad de agua provista cumplen ampliamente con los estándares, aun cuando estos ya eran altos al inicio de la concesión. Por último, encuestas a usuarios encargadas por la empresa muestran que la gestión de la empresa era considerada buena o muy buena, por alrededor del 80 por ciento de la población, en los años 2003 y 2004.

73 Esta Ley tiene por propósito general mejorar la solidaridad y eficiencia de los servicios estatales, garantizar la calidad de las prestaciones y servicios, promover la participación y controles ciudadanos, la iniciativa privada, la transparencia de la gestión pública, y la rendición de cuentas y plena responsabilidad de los funcionarios.

Cuadro A.9. Indicadores seleccionados de la gestión de Aguas Cordobesas S.A.

Año	Cobertura agua potable		Continuidad *	Calidad del producto				Imagen**		
	Meta pliego (%)	Real (%)		Coliformes totales (%)	E-Coli (%)	Cloro libre (%)	Turbiedad (%)	Mala/Muy mala (%)	Indiferente (%)	Buena/Muy buena (%)
1997	75	77.30	54	99.0	99	99.0	96.0			
1998	75	85.92	61	99.8	100	99.6	99.1			
1999	76	87.21	50	99.9	100	99.5	98.7			
2000	77	88.72	46	99.9	100	99.3	98.9			
2001	77	89.91	37	99.8	100	99.8	99.6			
2002	78	90.49	11	99.9	100	99.7	99.5			
2003	78	92.56	5	99.6	100	99.7	99.8	8	15	77
2004	80	95.28	7	100.0	100	99.9	99.8	7	11	82
2005								6	11	83

* Número de cortes imprevistos de 6 a 24 horas de duración.

** Valores a marzo de cada año.

Fuente: Aguas Cordobesas S.A., presentación septiembre 2005.

La inversión acumulada al 2003 habría sido de US\$ 125 millones, con lo cual se alcanzaron las metas de cobertura al año 15 de la concesión. La producción de agua potabilizada aumentó en un 27 por ciento, pasando de 5,5 m³/s, en 1997, a 7 m³/s. Se construyó la Planta Suquía, que demandó una inversión de US\$ 20 millones y permitió reemplazar la Planta Potabilizadora Alto Alberdi, de más de 80 años de antigüedad. También se redujo el plazo de resolución de reclamos por fallas técnicas, subsanándose en el 2003, el 73 por ciento de los casos antes de las 24 horas y el 94 por ciento antes de las 48 horas.⁷⁴

Datos puntuales del año 1999 indican que las conexiones habían aumentado de 208.526 en 1997 a 223.462 (un aumento de más del 7 por ciento). El ingreso anual de la empresa alcanzaba a US\$ 65 millones, con utilidades netas de US\$ 5 millones. Ese año se pagaron US\$ 13 millones por concepto de canon, equivalente al 20 por ciento del ingreso. El personal se había reducido de 1.300 personas, al comienzo de la concesión, a 436, bajando el índice de empleados por 1.000 conexiones de 6,23 a 1,95.

Entre algunos de los problemas enfrentados por la concesión se encuentra el de la morosidad en el pago de las cuentas.⁷⁵ En febrero de 1999 había unos 2.500 morosos (1,2 por ciento del total de usuarios), con deudas que alcanzaban a US\$ 2 millones, que representaban a usuarios que se habían negado a pagar las cuentas después de la privatización. Sin embargo, a diciembre del 2000, había un 37 por ciento de usuarios morosos, incluyendo un 15 por ciento con deudas de más de un año. La deuda total alcanzaba a unos US\$ 17 millones, equivalente a más de tres meses de la facturación. A esa fecha se inició una fuerte campaña de pago, incluyendo el comienzo de tres mil juicios de cobranza, se anunció que se llegaría al embargo de bienes muebles e inmuebles para recuperar los fondos, y se estableció dar sólo 50 litros diarios a los morosos (según lo permitía

⁷⁴ Datos tomados de la página web de Aguas Cordobesas S.A., a principios del 2006. A octubre del 2006 esta página no está operativa.

⁷⁵ Ver los numerosos artículos de prensa, especialmente en La Voz del Interior, de Córdoba, durante el año 2000. Según Nickson (2001), hasta principios del 2001 la empresa no había aplicado una política de cortes por no pago.

el contrato). Esta campaña generó acciones legales exitosas de grupos de usuarios morosos y un rechazo general de la población y las autoridades, que se extendió a lo largo del 2001.⁷⁶

Otro punto de contención, relacionado con el tema de la morosidad, se refiere al cumplimiento de la meta de instalación de medidores. En marzo del 2001, la empresa debería haber instalado 81.000 medidores, pero sólo había alcanzado a 31.000 (38 por ciento de lo establecido). El contrato preveía el funcionamiento de 250.000 aparatos en cinco años. La empresa ya había indicado en 1999 que era irracional instalar medidores bajo el sistema tarifario existente, basado esencialmente en los metros cuadrados de la propiedad, y con altos niveles de consumos mínimos. Ello haría que la instalación de medidores no tuviera efecto alguno sobre el consumo y la facturación. Durante el 2001, y ya funcionando el regulador (ERSEP), se inició un trabajo para rediseñar el sistema tarifario lo cual, sin embargo, nunca se materializó por los eventos que se describen más adelante. Según el ERSEP, a principios del 2004, se adeudaban más de 100.000 medidores.

Un punto adicional de discusión se refiere a la baja tasa de incorporación de barrios atendidos por cooperativas o prestadores pequeños, usualmente con sistemas de mala calidad (utilizando pozos con alto contenido de nitratos). Al comienzo de la concesión había 47 prestadores privados, en igual número de barrios, y la meta era transferirlos todos a fines de agosto del 2003. Sin embargo, los primeros 19 barrios se traspasaron sólo en el 2000. En enero del 2002, un 10 por ciento de los usuarios de la ciudad, repartidos en 27 barrios eran atendidos por estos proveedores, incluyendo cinco cooperativas, previéndose un traspaso total en los siguientes dos años. En general, la empresa se rehusó a aceptar estas transferencias, alegando la deteriorada situación de las redes, aunque el ERSEP aceptó que en tales situaciones se bajara la presión de la red al 40 por ciento del mínimo exigido por las normas. Recién a mediados del 2004 se transfirieron 18 barrios a Aguas Cordobesas S.A., quedando aún tres barrios en manos de cooperativas. No obstante lo señalado el concesionario participó, en conjunto con la municipalidad de Córdoba, en diversos proyectos para extender las redes secundarias en barrios de bajos ingresos.⁷⁷

A pesar de lo señalado, la opinión general sobre la gestión de la empresa era muy buena, confirmada no sólo por los resultados de las encuestas a los usuarios ya indicadas, sino por numerosas declaraciones a tal efecto por parte de sucesivos ministros provinciales de Obras Públicas y el gobernador de la provincia, aun en los momentos álgidos de la crisis que se indica en la sección siguiente. Claramente, no hubo en esta concesión las continuas negociaciones que deterioraron rápidamente la relación de Aguas Argentinas S.A., y Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., con sus respectivos mandantes y reguladores. Ello puede deberse en parte a que en este contrato no se incorporaron el tipo de cláusulas que demostraron ser conflictivas en los anteriores casos, especialmente el cargo por infraestructura, los reajustes tarifarios según el dólar, etc. Además, las metas e inversiones requeridas parecen ser bastante más abiertas y flexibles, al no requerirse, por ejemplo, un detalle de obras a ejecutar en ciertos plazos. Por último, cabe notar que este contrato contiene un importante canon a favor de la provincia, lo que incentiva a ambas partes para favorecer la buena marcha de la concesión.

Causas de la salida de SUEZ/AGBAR de Córdoba

A partir de la crisis política y económica de fines del 2001, y la promulgación de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Estado, de enero del 2002, ya descrita anteriormente, la situación financiera de la empresa cambió significativamente. Con la devaluación acelerada del peso argentino, la deuda de la empresa, que alcanzaba a US\$ 40 millones, se duplicó y eventualmente triplicó, en su equivalente en pesos, mientras que las tarifas se mantuvieron sin cambio.

⁷⁶ En octubre del 2001 se intimó a la empresa a retirar el slogan "No pague-Después no se queje".

⁷⁷ Ver detalles en Nickson (2001).

Estimaciones de la empresa⁷⁸ a principios del 2002, indicaban que la tarifa debería subir entre 15 por ciento y 20 por ciento para recuperar el equilibrio financiero, o alternativamente, la eliminación del canon permitiría evitar el alza de tarifas. En ese entonces el canon representaba un 15 por ciento de la facturación. El gobierno provincial, sin embargo, declaró inmediatamente que no aceptaría cambios tarifarios, ni reducciones en el canon, y que los ajustes podrían ir por el lado de la postergación de inversiones, o extensión del plazo de la concesión. La empresa dejó de pagar unilateralmente el canon desde abril del 2002, y en diciembre de dicho año, indicó que sería necesaria un alza de 58 por ciento de la tarifa para compensar las pérdidas por la devaluación y el incremento de otros costos. La única concesión del gobierno fue reducir, a fines del 2002, la tasa que se pagaba al ERSEP del 1,5 por ciento a 1,2 por ciento de la facturación.

En julio del 2003, Aguas Cordobesas S.A., y sus socios extranjeros, ingresaron una demanda ante el CIADI, por un monto no definido, pero que se estima podría ser del orden de US\$ 120 millones, aduciendo la pesificación y congelamiento de las tarifas.

Recién a mediados del 2004 hubo un acuerdo de pago parcial del canon por unos US\$ 8 millones (48 por ciento de lo adeudado incluyendo intereses), que ya tenía dos años y medio de atrasos, siendo una parte en efectivo, otra por compensación de cuentas de agua no pagadas por la provincia, y una parte en inversiones nuevas, especialmente en los barrios atendidos por proveedores privados y que estaban presentando problemas de nitratos en los pozos.

A fines del 2005 se logró un acuerdo con el gobierno provincial, el cual redefinió sustancialmente el contrato de concesión, y fue aprobado por Ley en el Congreso Provincial. Como parte de los acuerdos, Aguas Cordobesas S.A. y los socios extranjeros se comprometieron a retirar la demanda ante el CIADI, lo que se materializó en marzo del 2006, luego que se autorizara un aumento de tarifas que en promedio alcanzaría a un 50 por ciento. El aumento sería variable, según el tipo de propiedad y el consumo, y se reducirían significativamente los consumos mínimos libres. Con ello, las tarifas podrían aumentar entre un 100 por ciento, a niveles por sobre el 500 por ciento. También se contempló recategorizar la ciudad de Córdoba en siete sectores, para efectos de la aplicación tarifaria, y la instalación de 150.000 medidores de agua, 50.000 de los cuales serían instalados en el 2006. Se eximió además a la empresa del pago de los cánones anuales, incluyendo los pagos retrasados desde el 2002, que alcanzaban a unos US\$ 8,3 millones.

Sin embargo, a principios del 2006, los acuerdos tomados fueron congelados, producto de los debates políticos en el Congreso de la provincia, y las protestas de los usuarios, con lo cual el ente regulador detuvo en febrero las alzas tarifarias acordadas previamente. La provincia revisó la situación y autorizó un aumento de sólo 15 por ciento desde marzo.

Ante esta situación, tanto SUEZ como AGBAR, resolvieron dejar la concesión, anunciando su salida en abril del 2006. A su vez el gobierno provincial declaró su intención de atraer un nuevo operador y no seguir el camino de crear una empresa estatal. En julio del 2006, el Grupo Roggio, que nació como una constructora, y fue actor importante de los negocios y privatizaciones desde los años noventa en el sector vial, ferrocarriles y telecomunicaciones, y que participaba en Aguas Cordobesas S.A. como Servicios del Centro S.A., llegó a un acuerdo para adquirir las acciones de SUEZ y AGBAR, con participación del gobierno provincial para incorporar un nuevo marco contractual. En septiembre se efectuó la transferencia de propiedad, y se firmó un acuerdo entre Aguas Cordobesas S.A. y el gobierno, ratificando la reforma del contrato, lo cual debió ser autorizado por la legislatura provincial, previo un proceso de audiencia pública. La transferencia del control se efectuó a fines de diciembre del 2006.

78 Ver declaraciones en La Voz del Interior, Córdoba, del 23 de enero del 2002.

Consecuencias de la salida de SUEZ/AGBAR de Córdoba

Como parte de los acuerdos que permitieron la venta de acciones de SUEZ y AGBAR al Grupo Roggio, se encuentran las siguientes condiciones: se congelaron las tarifas por algo más de un año, hasta enero del 2008, fecha en que se reajustarían en 12 por ciento; se contempla crear una tarifa social e introducir el servicio medido a todos los usuarios con consumos superiores a 25 m³/mes, instalándose 100.000 medidores en tres años; se anuló el pago del canon de US\$ 3,3 millones anuales; se mantuvo en la empresa un subsidio del equivalente de US\$ 3,2 millones otorgado por la provincia, en julio de 2006, y un préstamo de unos US\$ 1,7 otorgados por el Banco de Córdoba, esa misma fecha. Quedaba pendiente la decisión respecto de la deuda de la empresa por US\$ 28 millones al Banco Europeo de Inversiones. Bajo estas nuevas condiciones es previsible que la situación financiera de la empresa mejore notablemente, y continúe su gestión normalmente. SUEZ y AGBAR habrían acordado seguir prestando asistencia técnica a Aguas Cordobesas S.A. hasta diciembre del 2007.

A raíz de estos eventos también se han visto afectadas las atribuciones del ente regulador. Como antecedente hay que mencionar que por la decisión del ERSEP de suspender los aumentos tarifarios aprobados por el Congreso provincial en diciembre del 2005, se generó un conflicto de competencias respecto de la autoridad que fija las tarifas. Ello provocó, además, la renuncia del director de ERSEP. Para resolver este problema, y promover la participación ciudadana, se aprobaron en septiembre del 2006, dos proyectos de Ley los que establecen la obligatoriedad, para el ERSEP, de convocar a audiencias públicas, no vinculantes, antes de que se produzca alguna modificación tarifaria, y la obligatoriedad de la Legislatura de convocar estas audiencias para tratar cualquier tema relacionado con los contratos de servicios públicos. ERSEP sólo tendría facultades para convocar las audiencias públicas e informar sobre los cambios propuestos.

La renegociación del contrato aprobada en diciembre del 2005, generó un importante movimiento social, expresado en marchas organizadas, asambleas en los barrios, cortes de calles, cacerolazos, llamados a no pagar las facturas, etc., aglutinado en torno a la Comisión Popular por la Recuperación del Agua, que permitió finalmente la suspensión del nuevo contrato, y de los aumentos tarifarios previstos. Esta organización articula y coordina grupos de vecinos, e incluye a miembros del sindicato de Aguas Cordobesas S.A., y ha venido proponiendo la rescisión de la concesión, y la creación de una empresa estatal, con participación de los usuarios y trabajadores. Está por verse si la Comisión será un actor relevante del sector en los próximos años.

Caso CGE – Compañía Aguas del Aconquija S.A.

En julio de 1995 el consorcio denominado Compañía de Aguas del Aconquija S.A. se adjudicó el contrato de concesión para prestar servicios de agua potable y alcantarillado en la provincia de Tucumán, Argentina, por 30 años. El Cuadro A.10. resume los datos principales de esta concesión.⁷⁹

Cuadro A.10. Datos básicos del caso CGE – Cia. Aguas del Aconquija S.A.

País	Argentina
Ámbito geográfico	Provincia de Tucumán: 20 servicios urbanos y 100 servicios rurales (87 % de la población).
Nombre de la empresa	Cía. de Aguas del Aconquija S.A. (CAA).
Mandante	Ministerio de Economía de la Provincia de Tucumán
Tipo de contrato	Concesión integral a 30 años.
Composición societaria a la firma del contrato	Compagnie Générale des Eaux (36,0 %), Dragados – Construcciones Argentinas S.A. (27,0 %), Benito Roggio e Hijos S.A. (27,0 %); Programa de Participación Privada (10,0 %)

⁷⁹ Detalles de esta concesión se pueden consultar en Rais y otros (2002), del cual se han tomado las principales informaciones que se presentan en esta sección. También hay antecedentes en BID (1996a), Ferro (2001) y Piaget (2003).

Cuadro A.10. Datos básicos del caso CGE – Cia. Aguas del Aconquija S.A. (Cont.)

Oferentes	CGE (Factor K=1,914).
Fecha venta	Mayo 1995
Fecha inicio control	Julio 1995
Fecha salida contrato	Octubre 1998
Empresa sucesora	Obras Sanitarias de Tucumán (OST).
Número de clientes (1995)	695.000
Facturación anual (MMUS\$, 1995)	23,0
Tipificación causas de terminación o retiro	Contrato no viable por alzas tarifarias y metas.

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de CGE y resultados de su gestión en Tucumán

La Cía. de Aguas del Aconquija S.A. (CAA), ganadora de la licitación para la concesión de los servicios en Tucumán, estaba liderada por la Compagnie Générale des Eaux (CGE), e incluía diversos socios locales, relacionados con el sector de la construcción, los que se indican en el Cuadro A.10. A la licitación, en agosto de 1994, se presentó sólo este consorcio, a pesar que en la fase de precalificación hubo cinco interesados (Saur, CGE, Thames Water, Biwater y Canal Isabel II).

El contrato se adjudicó en función de la tarifa ofrecida, expresada como un factor K respecto de la tarifa vigente. El factor ofrecido por el consorcio ganador fue de 1,941, lo que representa un aumento de casi el doble de la tarifa base. Como parte de las negociaciones previas a la adjudicación, el gobierno pidió una mejora, reduciéndose el coeficiente a 1,679, aunque se acordaron posteriores aumentos del 10 por ciento al final de los años uno y dos, y hubo una postergación de las inversiones. No obstante ello, hay que considerar que bajo el nuevo régimen los usuarios pagarían el IVA (21 por ciento), el pago al ente regulador (6 por ciento), e impuestos provinciales y municipales, de los cuales la anterior prestadora pública estaba eximida. De esta manera la tarifa media, con impuestos, aumentaría en 93,4 por ciento. También se negociaron cambios en la regulación sobre ajustes extraordinarios de tarifas. La propuesta fue aceptada sin un análisis que avalara el modelo financiero ofertado.⁸⁰ Los estudios de negocio previos habían establecido que sólo era necesario un aumento de 33 por ciento en la tarifa media, sin impuestos, aunque incorporaba supuestos optimistas de reclasificación de usuarios, tasas de cobranza, y otras, y un programa de inversiones de sólo US\$ 300 millones.

El consorcio se obligaba con la tarifa ofertada, a ejecutar dentro del plazo de la concesión un plan de inversiones por US\$ 367 millones, con un cronograma quinquenal preestablecido que incluía obras de emergencia, rehabilitación y renovación de redes, ampliación de redes de servicio y de alcantarillado, y un plan anual de reducción de pérdidas. El primer quinquenio contemplaba inversiones por US\$ 100 millones. Las metas eran altamente exigentes, e incluían, entre otras: incorporar 100 servicios rurales enteramente subsidiados; 100 por ciento de cobertura de agua potable al año seis, y 100 por ciento de cobertura de alcantarillado al año once; tratamiento primario en centros urbanos al año seis, y secundario entre los años 11 al 16; la absorción obligatoria de 1.000 empleados del prestador existente; y se fijó un mínimo de 85 por ciento de cobranza, siendo que los datos históricos mostraban niveles que no superaban el 60 por ciento.

La supervisión de la concesión quedó a cargo del Ente Regulador de los Servicios de Agua y Cloacas de Tucumán (ERSACT), agencia creada en marzo de 1993 en la provincia, en el contexto de la autorización del proceso de privatización de los servicios de agua y alcantarillado. Su Consejo de Administración se designó formal-

⁸⁰ Aparentemente, dado lo adelantado del proceso de privatización, y las dificultades para su concreción, el gobierno consideró que ya no había posibilidad de dar vuelta atrás.

mente sólo en septiembre 1995, dos meses después del inicio de la concesión, y un mes antes del cambio de gobierno provincial.⁸¹ La regulación estaba fijada en una Ley Marco de diciembre de 1993 que incluía la definición del ámbito del contrato (localidades urbanas y rurales concentradas), obligaciones y derechos del concesionario y los usuarios, la facultad del ERSACT para controlar y regular a los prestadores, el régimen económico y tarifario de la concesión, las metas de inversión, y otras. El ERSACT tenía como objetivos procurar la calidad del servicio y satisfacer las necesidades de expansión, fiscalizar el cumplimiento de las metas de inversión y calidad del servicio del prestador, y generar confianza de los usuarios y la comunidad para respaldar la transformación. Su Consejo de Administración estaba formado por cinco miembros designados por el Ejecutivo, con acuerdo Legislativo, por seis años renovables. Su financiamiento se basó en una tasa del 6 por ciento aplicada a la facturación de los servicios, y según lo fijara la Ley del Marco Regulatorio, su planta estuvo constituida en un 90 por ciento por personal de la ex Dirección Provincial de Obras Sanitarias.

Es relevante señalar que todo el proceso de privatización, desde las decisiones iniciales de 1993, estuvieron fuertemente influenciadas por las políticas del gobierno federal, el cual estimulaba la incorporación de privados en los servicios de agua, e incluso aportó unos US\$ 24,5 millones para la ejecución de obras de alcantarillado en San Miguel de Tucumán, las que se traspasarían sin cargo al concesionario. Sin embargo, tal reforma sólo contó con un apoyo político parcial de la provincia, donde no existía consenso sobre este proceso, y se generó un fuerte movimiento de repulsa de actores locales, incluyendo partidos políticos y empresas proveedoras. Ante ello, el gobierno provincial optó por prescindir de una campaña comunicacional, y los usuarios no fueron incorporados como actores del proceso. Las presiones se tradujeron, a través de la Legislatura, en la generación de un marco regulatorio con metas exigentes, ya reseñadas, y atribuciones exageradas del ente regulador (como aprobar e inspeccionar proyectos y obras). Las obligaciones de cobertura, obras, etc., fueron incorporadas sin ningún análisis técnico y económico de su viabilidad, de su impacto tarifario, ni de la posibilidad real de cumplir con los plazos. Según Rais y otros (2002), este cúmulo de condiciones fue el “precio” exigido por los opositores al proceso para autorizar la privatización del servicio.

Desde la fecha de la apertura de ofertas, agosto de 1994, y la firma del contrato, mayo de 1995, se llevaron a cabo las aprobaciones necesarias, en que participaron los miembros de la Comisión de Privatización (tres representantes del ejecutivo y tres del legislativo), el Tribunal de Cuentas, la Fiscalía del Estado, una Comisión Parlamentaria ad hoc, y numerosos funcionarios. Esta demora, y declaraciones públicas contradictorias de los participantes, crearon a través de la prensa un clima de sospecha de corrupción.

La transferencia prevista para fines de junio de 1995 no pudo efectuarse, ya que el gobierno no había designado los 1.000 funcionarios que quedarían en la nueva empresa, de los 2.317 existentes. Ello provocó disturbios callejeros. A su vez el sindicato presionaba por mejoras profesionales. Durante un período de 48 horas, la entidad prestadora del servicio se convirtió en “tierra de nadie”, y los equipos removibles fueron literalmente devastados. La toma de posesión definitiva se produjo en julio de 1995.

La primera facturación bimestral completa registró un aumento promedio del 107 por ciento, como consecuencia de los ajustes ya detallados. Además, la distribución del incremento tarifario no resultó homogéneo debido a que se efectuó una recategorización de los usuarios,⁸² generando en los usuarios de ingresos medios y altos incrementos de hasta un 300 por ciento. La población de bajos ingresos no sufrió modificación en la tarifa, con excepción de la eliminación de una bonificación de un 50 por ciento que beneficiaba a jubilados y pensionados. Los casos más notables fueron presentados a la prensa con visos de escándalo.

81 Recién en diciembre de 1995 se aprobó el estatuto del ERSAC y su presupuesto, sin haber concluido aún la organización del ente.

82 El cobro se efectúa por tipo de usuarios y tipo de propiedad. No se consideran los metros cúbicos consumidos, lo que no permite ajustes en los consumos para paliar las alzas tarifarias.

El nuevo gobierno provincial, recién inaugurado en octubre de 1995, y que no apoyó la privatización originalmente, se sumó a los legisladores, periodistas, políticos, dirigentes de la sociedad civil, y otros, en denunciar las alzas. Ello repercutió directamente en que la población apreciara la provisionalidad de los cobros, dejando de pagar gradualmente las cuentas.⁸³

En paralelo, a fines de 1995, como consecuencia de desprendimientos de las paredes laterales de un embalse de abastecimiento, empezó a salir agua turbia de las cañerías de San Miguel de Tucumán. Aunque no había evidencia de patologías infecciosas en el agua, se detectó manganeso en niveles superiores a los admitidos.

A partir de estos eventos, se desencadenaron una serie de acciones que llevaron en definitiva a la rescisión del contrato en un plazo de poco más de tres años. La naturaleza de estos eventos impidió que la empresa llevara a cabo ninguna acción de gestión propiamente tal. Desde principios de 1996 en adelante, la crisis contractual llevó a una caída significativa en la facturación y pagos, bajando la tasa de cobranza al vencimiento desde niveles de 39 por ciento en el bimestre julio-agosto de 1995, a cifras inferiores al 9 por ciento, a fines de 1998. La empresa se limitó a administrar un servicio que producía un déficit de US\$ 1,5 millones al mes, cubriéndolo con aportes de la casa matriz, y las inversiones se suspendieron, aún antes de comenzar. Las demandas ante el gobierno, por parte de los políticos locales y entidades de usuarios, para la rescisión del contrato eran unánimes.

Causas de la salida de CGE de Tucumán

El alza de tarifas y el problema de calidad del agua, señaladas en la sección anterior, llevaron rápidamente a una fuerte campaña de desprestigio de la Cía. de Aguas del Aconquija S.A., y provocaron llamados a no pagar las cuentas, sanciones por parte del ente regulador (en los primeros 180 días se cursaron 150 intimaciones por incumplimientos), atribución de culpa a la empresa por parte del gobierno amenazando con dar por terminado el contrato, la designación de un interventor en el ente regulador, y la falta de confiabilidad de la población en la calidad del servicio.

Ya a partir de diciembre de 1995, la CAA y CGE solicitaron la intervención del gobierno federal, con el propósito de lograr que el Gobierno de Tucumán suspendiera la promoción del no pago, apoyara la concesión, e intermediara técnica y políticamente para renegociar el contrato, reconociendo que la oferta presentada no era viable. El gobierno federal tomó participación en el conflicto, para evitar una mala señal a otras provincias respecto de los procesos de privatización, y evitar que inversionistas externos se desistieran de participar en las otras licitaciones. Para ello se promovió una renegociación integral del contrato, con apoyo de consultores externos, lo que finalmente fracasó, después de dos años.

Todos los intentos de renegociación tuvieron por objeto bajar las tarifas, para hacerlas compatibles con la alegada falta de capacidad de pago de la población, a través de ajustes en las inversiones, ámbito de la concesión, y diversas obligaciones contractuales. La primera renegociación fue rechazada en el congreso provincial en noviembre de 1996. Ante esta situación, en diciembre de 1996, la CAA, y la CGE, presentaron una demanda de arbitraje ante el CIADI.

En agosto de 1997, y después de fracasado un segundo acuerdo, la CAA notificó al gobierno provincial la rescisión del contrato, anunciando su retiro en 90 días. El gobierno replicó rescindiendo el contrato, por cuenta de "graves, reiterados e insubsanables incumplimientos de la concesionaria," aunque aplicó ciertas prerrogativas contractuales para imponer la continuación del servicio a la CAA por 18 meses. Finalmente, en octubre de 1998, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), del gobierno federal, se hizo cargo del servicio, gestionándolo a través de la Empresa Obras Sanitarias de Tucumán (OST), hasta diciembre

⁸³ Hubo denuncias de que las nuevas tarifas estaban por sobre la capacidad de pago de la población, pero no hay estudios que lo demuestren. El no pago, más bien, se relaciona con la tradición de recibir un servicio subsidiado de mala calidad.

del 2003.⁸⁴ La incorporación de ENOHSA estuvo acompañada de un aporte del gobierno federal por US\$ 7,5 millones para sustentar la empresa. Esta fue la primera reestatización de un servicio público privatizado en la Argentina. A partir de enero del 2004 se hizo cargo del servicio la Sociedad Aguas del Tucumán S.A., con 90 por ciento de propiedad del Estado provincial, y 10 por ciento de los trabajadores de la empresa.

Es claro del análisis efectuado por numerosos observadores que el fracaso de la concesión de la Cia. de Aguas del Aconquija S.A., obedeció fundamentalmente al hecho que el contrato fue inapropiado, independientemente de los elementos detonadores asociados a las alzas tarifarias y el episodio de turbiedad del agua. En opinión de Rais y otros (2002), el contrato refleja “incompetencia, corrupción u otros comportamientos irresponsables de los funcionarios del gobierno, y también del inversor privado”. Por parte del Estado el contrato refleja debilidades para imponer una política de recuperación de costos del servicio, limitar el sobreempleo público, y financiar a los grupos de menores ingresos urbanos y rurales. En realidad el contrato suponía una especie de préstamo al Estado, en aquella parte que no podían pagar los consumidores. Además, el Estado provincial era débil y muy dependiente de liderazgos ocasionales. También hubo sospechas de irregularidades para facilitar la adjudicación del contrato, que desprestigió el proceso. Por último, se ha hecho notar que el ambiente regulatorio fue poco confiable, respondiendo a las circunstancias políticas coyunturales, pasando por ello a ser un elemento de riesgo antes que un factor para proteger el equilibrio entre las partes. En lo que se refiere al operador privado se advierte que ante las primeras manifestaciones de inestabilidad, respondió con indiferencia, confiando en que la existencia del contrato por se era suficiente para mantener el negocio. Posteriormente recurrió al gobierno federal para apoyo, y al Tribunal de Arbitraje Internacional, con inciertos resultados.

Consecuencias de la salida de CGE de Tucumán

Entre los actores afectados por este proceso se encuentran los socios locales, los que al advertir la naturaleza de los problemas que se enfrentaban, vendieron rápidamente sus acciones, en junio de 1996, para no arriesgar sus otros negocios con el Estado. A partir de esa fecha, CGE quedó con el 85 por ciento de las acciones, Dragados - Construcciones Argentinas S.A. con 5 por ciento, y los trabajadores con 10 por ciento.

Otra consecuencia de la salida de CGE, es el tema del arbitraje ante el CIADI. El recurso fue fallado en primera instancia en diciembre de 1999, rechazándose la imputación de responsabilidad a la República Argentina, al no haberse demostrado alguna acción u omisión, que hubiera implicado la desprotección del inversor. La CAA ha solicitado la nulidad de dicho fallo, y logró reabrir el caso en el 2002. La demanda sería por unos US\$ 375 millones, y a mediados del 2006 aún no se ha resuelto.

Los datos disponibles sobre la situación del servicio con posterioridad a la salida de la Cía. de Aguas del Aconquija S.A. son limitados. En el 2002, los principales indicadores de la situación del servicio mostraban prácticamente un estancamiento en relación con la situación de 1992, con excepción de la ampliación de las redes y cobertura del alcantarillado, como se observa en el Cuadro A.11.

De acuerdo a estos datos, las conexiones habían aumentado en 12 por ciento en 10 años, y la población servida con agua potable habría aumentado en más de 15 por ciento, y la atendida por alcantarillado en casi 50 por ciento. Sobre la base de las proyecciones de población en el área de la concesión, utilizadas en el estudio del negocio, se obtendría una cobertura de agua que básicamente se ha mantenido estable en alrededor de 82 por ciento a 84 por ciento, mientras que la de alcantarillado habría aumentado de 37 por ciento a 47 por ciento.⁸⁵ Hay que notar que este aumento de cobertura se dio ya en 1998, y se ha mantenido a ese nivel desde entonces.

84 Aún en esa época se pensaba en la posibilidad de reprivatizar el servicio, aunque no había manera de adecuar las tarifas para financiarlo, y se consideró también la opción de desarrollar un contrato de gestión.

85 Datos al 2004 de la Sociedad Aguas del Tucumán sugieren que estos porcentajes no han variado sustancialmente.

En lo que se refiere a la medición, se observa un aumento ínfimo en los niveles de cuentas con consumos medidos, el cual sigue siendo inferior al 1 por ciento. Por otra parte, la cantidad de empleados se redujo significativamente de 12,5 por 1.000 conexiones a 4,1, cifra que sigue siendo elevada.

Los datos financieros muestran que la facturación anual ha decrecido en 20 por ciento en términos reales, como consecuencia de la reducción observada en la tarifa media, de 43 por ciento en relación con 1992. Por su parte los costos operativos se han reducido en 15 por ciento, por lo que se observa en el 2002 un déficit operacional.⁸⁶ La eficiencia global de la cobranza se ha mantenido en torno al 60 por ciento, recuperándose los bajos niveles observados durante el período de la concesión.

Claramente la situación de cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios siguen estando severamente limitados por la falta de disponibilidad de recursos. Desde 1996 no ha habido ajustes tarifarios, aún cuando la inflación acumulada es cercana al 80 por ciento. Un reciente decreto de aumento, del 10 por ciento, ordenado por el poder ejecutivo provincial, ha sido impugnado por las organizaciones de usuarios, y legisladores, los que sostienen que tales acciones deben ser resueltas a nivel del poder legislativo.

Cuadro A. 11. Indicadores seleccionados de los servicios en Tucumán

Indicadores	DiPOS 1992	OST 2002	Cambio (%)
Conexiones activas (miles)	185.2	207.4	12.0
Población servida agua potable (miles)	796.4	918.5	15.3
Población servida alcantarillado (miles)	351.9	526.7	49.7
Cobertura agua potable (%)	84.0	82.0	-2.4
Cobertura alcantarillado (%)	36.6	47.0	28.6
Cuentas con facturación medida	1,137	1,800	58.3
% cuentas medidas	0.6	0.9	41.4
Cantidad de personal	2,316	854	-63.1
Empleados por 1.000 conexiones	12.5	4.1	
Facturación anual (MMUS\$) *	23.0	18.4	-20.1
Costos operativos (MMUS\$) *	22.9	19.4	-15.4
Saldo operacional	0.1	-1.0	
Faturación por cuenta (US\$/mes) *	10.4	6.0	-42.6
Eficiencia cobranza (%)	59.7	62.5	4.7

DiPOS: Dirección de Obras Sanitarias

OST: Obras Sanitarias de Tucumán

* Se utilizan US\$ de 1992 para facilitar la comparación correcta de cifras reales, post devaluación.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Rais y otros (2002).

Gobierno de Tucumán (Metas del Milenio).

La situación institucional del sector sigue estando regida por la Ley Marco N° 6529, sancionada en diciembre de 1993, aun cuando su vigencia fue suspendida por las leyes de 1998 dirigidas a intentar una eventual privatización del servicio al momento de la salida de la Cía. de Aguas del Aconquija S.A. El ERSACT sigue en funciones, aunque limitadas a fiscalizar la calidad sanitaria de las aguas de los servicios, y atender reclamos de los clientes.

Por último, cabe notar que surgieron diversas organizaciones de usuarios, a nivel nacional y local, que manifestaron su oposición y/o cuestionamiento a diversas medidas relacionadas con la prestación de los servicios, y en particular, los anuncios de alzas tarifarias. Entre otras se destaca la Asociación de Defensa de los Consu-

⁸⁶ Parte importante de estos cambios surgen por la aceleración de la inflación en el 2002, y la congelación de las tarifas decretada por el gobierno nacional.

midores y Usuarios de Tucumán (ADECUA) que tuvo una significativa participación en las movilizaciones de no pago de cuentas ocurridas desde 1996 y hasta que salió el concesionario.

Caso Saur/Azurix – Obras Sanitarias de Mendoza S.A.

En 1998, un consorcio formado por las empresas ENRON Argentina, Saur International e Italgas, y otros socios locales menores, adquirió un 70 por ciento de las acciones de la empresa Obras Sanitarias de Mendoza S.A., concesionaria de los servicios de agua potable y alcantarillado que atiende un 80 por ciento de la población de la provincia de Mendoza. El Cuadro A.12 resume los datos básicos de esta operación.⁸⁷

Cuadro A.12: Datos básicos del caso Saur/Azurix – Obras Sanitarias de Mendoza S.A.

País	Argentina
Ámbito geográfico	46 ciudades de la Provincia de Mendoza
Nombre empresa	Obras Sanitarias de Mendoza S.A. (OSM SA).
Mandante	Ministerio de Ambiente y Obras Públicas.
Tipo de contrato	Contrato de gestión integral por 25 años, con subcontrato especial de gestión.
Grupo controlador	Del 50 % de acciones Clase A: Inversora de Aconcagua S.A.; ENRON Capital & Trade Resources; Argentina S.A. (57,5 %); Saur Int. S.A. (17,5 %); Italgas (5,0 %); Inversoras de Mendoza S.A. (20,0 %); Del 100 % de acciones Clase C: Saur Int. S.A. (operador técnico).
Ofertas (MMUS\$)	Consortio Aconcagua/Saur: US\$ 132,7 MM; Consortio Alfa (AGBAR/Lyonnaise y otras): US\$65,5 MM; ENERSIS-Chile/Severn Trend Water: US\$ 53,9 MM
Composición societaria (1999)	Inversora de Aconcagua S.A. (50 %); Aguas de Mendoza S.A. (Saur Int.) (20 %); Estado Provincial (20 %); Programa de Participación Privada (10 %)
Fecha venta	Mayo 1998
Fecha inicio control	Junio 1998
Fecha salida contrato	Enero 2004
Nueva composición societaria (2004)	South Water Argentina S.A. (Grupo Sielecki) (32 %); Saur Int. (32 %) Estado Provincial (20 %); Programa de Participación Privada (10 %) Italgas (4,5 %); Inversora de Mendoza S.A. (1,5 %)
Número de clientes (1998)	900.000 personas
Facturación anual (MMUS\$, 1998),	No disponible
Tipificación causas de terminación o retiro	Retiro de Azurix a partir de la liquidación de los activos de Azurix Corp. (USA).

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de Saur/Azurix y resultados de su gestión en Mendoza

En agosto de 1993, el gobierno provincial inició un proceso de reordenamiento de la prestación de los servicios de agua y saneamiento estableciendo, entre otros aspectos, que estos deberían ser regulados y sujetos a concesión.⁸⁸ Para estos efectos, en septiembre de 1994 se constituyó Obras Sanitarias de Mendoza S.A., y en 1995 se fijaron los lineamientos específicos para la regulación de todos los servicios a nivel provincial.

La constitución de Obras Sanitarias de Mendoza S.A., comprendió un 90 por ciento de acciones Clase A, de propiedad del Estado provincial, y un 10 por ciento de acciones Clase B, asignadas gratuitamente al personal

⁸⁷ Detalles del proceso de privatización se pueden consultar en Belén (2006).

⁸⁸ Las leyes del sector, y el contrato de concesión, están disponibles en la página web del ente regulador: www.epas.mendoza.gov.ar.

de la antigua Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad del Estado (OSM SE). Sus estatutos contemplaban una ampliación del capital social, para incorporar los activos de OSM SE, y permitir la incorporación de aportes privados, representadas por acciones Clase C, no endosables, y que serían adjudicadas a un operador técnico de la empresa.

En mayo de 1998 el gobierno de la provincia de Mendoza vendió en licitación pública el 50 por ciento de las acciones Clase A, y el 100 por ciento de las acciones Clase C.⁸⁹ A esta licitación concurren tres grupos, que se indican en el Cuadro A.12, obteniéndose la mejor oferta por parte del consorcio Inversora de Aconcagua S.A., liderado por ENRON, Saur e Italgas, e Inversoras de Mendoza S.A., de propiedad de Saur Int., los que ofrecieron un total de US\$ 132,7 millones por el control de la empresa, a lo que se debe agregar US\$ 18,5 millones como aporte de capital. Las dos ofertas adicionales fueron sustancialmente inferiores, alcanzando sólo US\$ 65,5 millones y US\$ 53,9 millones. Todas las ofertas superaron, sin embargo, las expectativas del gobierno que había tasado la empresa en US\$ 71 millones.

Incorporando los aumentos de capital contemplados, la composición societaria final es la que se muestra en el Cuadro A.12. Cabe señalar, sin embargo, que Inversoras de Mendoza S.A. estaba constituida en partes iguales entre ENRON Argentina, Saur Int., y los empresarios locales Vila y Groissman. De esta manera, tanto ENRON Argentina, como Saur Int., tenían un control de 32,08 por ciento cada uno de OSM SA. En fecha no determinada se creó Azurix Mendoza S.A., de propiedad de Azurix Corp., empresa constituida en 1998 en Estados Unidos por ENRON Corp. para consolidar todos sus negocios en el sector de agua. Azurix Mendoza S.A. tomó la propiedad de las acciones que había adquirido ENRON Argentina.

El contrato de concesión otorgado a Obras Sanitarias de Mendoza S.A., fue aprobado por Ley en septiembre de 1997, conteniendo cláusulas integrales respecto de las obligaciones y derechos del concesionario. Especialmente importante es la obligación de cumplir con el Plan de Operaciones y Expansión de los servicios, el cual está conformado por un conjunto de objetivos y políticas generales de operación, parámetros de eficiencia y metas cuantitativas, y un plan de inversiones con metas físicas y de obras. La inversión estimada hasta el 2020 era de US\$ 337 millones, de los cuales US\$ 128 millones corresponderían al período 1996-2001, del que se deducirían las obras hechas por OSM SE antes de la fecha de aprobación del contrato. El plazo de la concesión es de 95 años, separado en un primer período de 25 años, vigente desde la primera suscripción de acciones Clase C de titularidad del operador técnico, y siete períodos sucesivos de 10 años cada uno, en los cuales se relicitan las acciones Clase C. La concesión es otorgada a título oneroso, con un canon de 3,85 por ciento de los ingresos operativos anuales, en los primeros 5 años, y 9,98 por ciento durante el resto del tiempo. La relación entre el concesionario y el operador técnico se define en un contrato específico, que establece las obligaciones de este último, aportando personal especializado, su experiencia y tecnologías en todas las áreas de la empresa.

Se estableció en el contrato el régimen tarifario a ser aplicado,⁹⁰ el cual tendría una vigencia de 5 años, pudiendo el concesionario solicitar su modificación, por razones fundadas en revisiones del Plan de expansión, por modificaciones de costos (según polinómico), o modificaciones de normas de calidad, de la relación de convertibilidad al dólar estadounidense, en tributos, o normas ambientales.

89 Entre marzo de 1995 y junio de 1996 se realizó una licitación pública internacional para el otorgamiento de un contrato de gerenciamiento de OSM, al cual precalificaron cuatro grupos liderados por: Northumbrian Water, CGE /Thames Water, SAUR/Italgas y AGBAR/Lyonnaise/Canal Isabel II. Este proceso fue anulado en 1996, por razones que el autor desconoce. El nuevo contrato mantiene, sin embargo, numerosos elementos propios de un contrato de gerenciamiento.

90 Las tarifas están basadas en un sistema que establece una tasa básica mensual según clases de usuarios, superficie de terreno y superficie cubierta, antigüedad de la edificación y factores zonales. Si tiene medidor, se considera un cargo fijo con un consumo libre creciente con los metros cuadrados de superficie cubierta, y un cargo por metros cúbicos, por consumos en exceso al mínimo, el que varía según clases de consumidores. A mediados del 2002 sólo el 6 por ciento de los usuarios tenían consumo medido.

Como parte del proceso de reforma se creó, en 1993, el Ente Provincial del Agua y de Saneamiento (EPAS), iniciando su marcha efectiva a fines de 1994.⁹¹ Esta entidad se relaciona con el ejecutivo a través del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda, y tiene un directorio compuesto de cinco integrantes designados por el poder ejecutivo, requiriendo el presidente acuerdo del Senado provincial, y un consejero a propuesta de las municipalidades. Su objetivo es regular, controlar y garantizar los servicios de agua potable y cloacas en toda la provincia de Mendoza, y entre las funciones principales se destacan controlar la ejecución de planes y programas de inversión de los operadores, controlar el régimen tarifario, proponer al poder ejecutivo las tarifas de los servicios, según las normas legales vigentes, resolver conflictos entre partes, aplicar el régimen de audiencias públicas establecido en la Ley, y otras materias. El EPAS se financia con una tasa de inspección, control y sostenimiento que fija anualmente el directorio, como proporción de la facturación del concesionario. Este ente tuvo directa participación en el proceso de diseño y adjudicación del contrato de concesión.

No se ha dispuesto para este informe de información estadística detallada que permita conocer los principales indicadores de gestión de OSM, su situación financiera, ni el grado en el cual ha cumplido el contrato de concesión. Sólo a partir de la situación de crisis originada por el dictado de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Estado, de enero del 2002, surgieron esporádicamente antecedentes e informes que dan cuenta parcial de la gestión de la empresa. Entre los aspectos más importantes, que reflejan la situación a fines del 2002, se destacan:⁹² déficit por obras comprometidas de US\$ 40 millones hasta fines del 2001; atrasos de unos US\$ 4,4 millones en el pago del canon anual; se habían cursado multas que alcanzaban a US\$ 3,5 millones por falencias y cortes imprevistos del servicio; más de US\$ 5 millones debidos por impuestos; denuncias de bajas significativas de presiones en diversos barrios de la ciudad de Mendoza; atrasos en el pago de amortización e intereses de un subpréstamo del BID (BID, 1998d), por US\$ 14 millones, del cual la provincia es garante.

Por otra parte, se ha reconocido que el gobierno provincial acumuló una significativa deuda con la empresa (de US\$ 12 millones entre 1995 y 1999) por cuenta de subsidios al servicio que la empresa brindó a barrios carenciados, y por descuentos otorgados a los jubilados.

A raíz de la crisis de fines del 2001, y la posterior devaluación del peso y congelamiento de tarifas, la empresa ha venido solicitando desde abril del 2002, un aumento tarifario de un 34 por ciento, y una renegociación del plan de obras, para restituir el equilibrio financiero de la concesión. Hasta octubre del 2006, sin embargo, no se ha llegado a acuerdo en los términos de esta renegociación, ni de las compensaciones de deudas, y las tarifas continúan congeladas a los niveles existentes en enero del 2002, aun cuando la inflación interna ha sido del orden del 80 por ciento. La empresa presentó pérdidas en el 2002, de unos US\$ 17 millones, y en el 2003 de unos US\$ 5,9 millones.

Azurix Corp., en representación de Azurix Mendoza S.A., y Saur Int. presentaron independientemente sendas demandas de arbitraje ante el CIADI, en septiembre y noviembre del 2003, respectivamente, alegando perjuicios como consecuencia del cambio en las condiciones económicas de enero del 2002. No se han especificado los montos involucrados en las demandas, las cuales están aún en trámite en octubre del 2006.

91 La reforma sectorial contó con el apoyo del BID a través del Fondo de Financiamiento Multilateral, ver BID (1994b), destinado al establecimiento del ente de regulación sectorial, y a la transformación de Obras Sanitarias de Mendoza en Sociedad Anónima.

92 Estos antecedentes provienen esencialmente de datos dados a conocer por la prensa, a partir de informes del EPAS, durante el proceso de renegociación de tarifas y del POE, al que se hace alusión más adelante, y por ende, tienden a mostrar las deficiencias de gestión y no los posibles logros. Algunas de las cifras se expresan en US\$ pesos argentinos corrientes, ya que al parecer se habrían "pesificado" las deudas y multas. El cambio de fines del 2002 alcanzaba a \$3,5/US\$.

Causas de la salida de Azurix de Mendoza

Como ya se indicara, Azurix Corp. fue creada en 1998 por la ENRON Corp. para hacerse cargo de su agresivo plan de expansión en el sector de agua potable y saneamiento a nivel mundial.⁹³ La base de esta empresa fue la adquisición en 1998 de Wessex Water del Reino Unido. Sin embargo, a mediados del 2001 una evaluación de los resultados de esta área de actividad mostró resultados muy negativos. El único proyecto internacional de importancia, la concesión de la Provincia de Buenos Aires (que se comenta en la sección siguiente), estaba con significativos problemas. Otras operaciones menores en México y Ghana no fueron exitosas. También en octubre de 1999 el regulador inglés había ordenado una rebaja tarifaria de 12 por ciento a Wessex, que causó una caída al 20 por ciento del valor original en las acciones de la empresa. En el 2001 ENRON compró de vuelta las acciones que había colocado en la Bolsa, las que equivalían a un tercio del capital. Como consecuencia de estos eventos se anunció, en abril del 2001, el desmembramiento de Azurix Corp. y la venta de sus activos. En noviembre de dicho año se vendió Azurix North America y Azurix Industrial Operations a la empresa American Water Works, el mayor operador privado de servicios de agua y alcantarillado en Estados Unidos. A principios de diciembre del 2001, ENRON Corp. se declaró en quiebra con ribetes de escándalo, por denuncias de fraudes contables, corrupción y otras, afectando la situación de todas sus filiales.

En agosto del 2003, el síndico de la quiebra de Azurix Corp. puso a la venta, por concurso privado, las acciones que poseía Azurix Mendoza S.A. en OSM SA, y que alcanzaban a 32,08 por ciento del capital de la empresa. Entre los interesados que presentaron ofertas en noviembre de dicho año estuvieron los empresarios Groissman y Vila, ya propietarios minoritarios y con significativos intereses en el desarrollo de proyectos inmobiliarios, una inversora de capitales brasileños, Constellation, y Sagua International S.A., concesionarios privados locales. Por otra parte hubo dos iniciativas presentadas a la Legislatura provincial para que el Estado adquiriese el paquete accionario de Azurix Mendoza S.A., y se las transfiriera, en un caso a una cooperativa de usuarios, y en la otra a un conjunto de municipios, ONG, y organizaciones científicas y técnicas. Ambas propuestas fueron eventualmente rechazadas.

En enero del 2004, Azurix Corp. llegó a un acuerdo con la empresa argentina South Water, vendiéndole las acciones por un monto de unos US\$ 1,5 millones, cifra muy inferior a la pagada al momento de la adquisición, que habría sido de US\$ 65 millones. Esta empresa que pertenece al grupo Sielecki, es socia de las concesionarias de las provincias de Formosa y Santiago del Estero, atendiendo a más de un millón de clientes, y tiene intereses en el rubro de laboratorios y petroquímicos.

Saur Int. tenía la opción, pero no la ejerció, de mejorar la oferta por las acciones de Azurix Mendoza S.A., de acuerdo con el convenio entre ambas empresas. Por otra parte, el 90 por ciento de las acciones de la propiedad de Saur Int. fueron vendidas, a principios del 2005, a un fondo de inversiones francés, dejando de ser parte del Grupo Bouygues que la había adquirido en 1984, y tenía fuerte especialización en la telefonía celular y la construcción.

Causas de la salida de Azurix de Mendoza

La salida de Azurix Mendoza S.A. de la concesión de Obras Sanitarias de Mendoza S.A., no tuvo ningún efecto perceptible, por cuanto el operador del servicio es realmente la empresa Saur Int., la que posee el carácter de operador técnico, poseyendo un paquete accionario especial dentro de la empresa. La viabilidad de la empresa sigue dependiendo de la posibilidad de llegar a un acuerdo satisfactorio respecto de las tarifas por el servicio, el plan de inversiones, las compensaciones de deuda y otros aspectos relacionados. Esta renegociación debe ser aprobada por la Legislatura provincial la cual se ha mostrado renuente a autorizar modificaciones. La supervivencia financiera de OSM SA parece seguir dependiendo del no pago del canon anual comprometido, y hacer el mínimo de inversiones.

⁹³ Detalles de este proceso, hasta mediados del 2001, se pueden consultar en Bayliss y Hall (2001). Desafortunadamente no están accesibles los estados financieros y memorias anuales de Azurix Corp.

No está claro el rol que ha jugado el nuevo socio que reemplazó a Azurix Mendoza S.A. desde principios del 2004. Aparentemente no ha sido un factor en las negociaciones que se han venido desarrollando entre la empresa y el gobierno hasta octubre del 2006, ni hay indicaciones de que se haya involucrado en algún aspecto significativo de la gestión de la empresa. Ello no quita que si Saur Int. decide salir del negocio, al no conseguir resultados financieros positivos, este socio estaría posicionado estratégicamente para seguir gestionando la empresa. Esta situación es otro caso en Argentina, en el cual uno de los socios extranjeros ha sido reemplazado por empresas locales.

El ente regulador ha jugado un papel importante en todo el proceso, desde el diseño del contrato, a su adjudicación, y posterior fiscalización, y ha apoyado con informes técnicos a las autoridades a cargo de las decisiones de renegociación. La experiencia acumulada ha sido significativa, y aunque, en general, ha tomado una postura negativa al enfatizar los incumplimientos de la empresa, recomendando en algún momento la rescisión del contrato, puede contribuir a ser un factor de estabilización de la concesión.

Cabe notar, por último, que están pendientes de resolución los arbitrajes presentados por Azurix Corp. y Saur Int. ante el CIADI, lo cual pone un signo de interrogación sobre las implicancias financieras y políticas que pudieran tener los fallos, para ambas partes. Cabe notar, en todo caso, que Saur Int. suspendió temporalmente la demanda, desde marzo del 2006 y por seis meses, como parte de los acuerdos de renegociación del contrato, con lo cual de haber acuerdo desaparece parte de esta amenaza.

Caso de Azurix – Obras Sanitarias Provincia de Buenos Aires S.A.

En mayo de 1999 el consorcio denominado “Azurix Buenos Aires S.A.” se adjudicó el contrato de concesión para prestar servicios de agua potable y alcantarillado en 49 partidos (municipios) de la provincia de Buenos Aires, por 30 años. Los datos básicos del caso se presentan en el Cuadro A.13.

Cuadro A.13. Datos básicos del caso Azurix – OSBA

País	Argentina
Ámbito geográfico	71 localidades en 49 partidos de la provincia de Buenos Aires
Nombre empresa	Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (OSBA)
Mandante	Secretaría de Obras y Servicios de la Provincia
Tipo contrato	Contrato de gestión integral por 30 años.
Grupo controlador	Azurix Buenos Aires S.A. formado por Azurix AGOSBA S.R.L. y Operadora de Buenos Aires S.R.L., ambas relacionadas con Azurix Corp.
Ofertas (MMUS\$)	Azurix Buenos Aires S.A.: US\$ 438,6 MM; Aguas de Bilbao S.A./Grupo Macri; Saur Int/Aguas de Valencia S.A.; Urbaser/Dycasa.
Composición accionaria (1999)	Azurix Buenos Aires S.A. (90 %); Trabajadores empresa (10 %)
Fecha adjudicación	Mayo 1999
Fecha inicio control	Junio 1999
Fecha salida contrato	Marzo 2002
Empresa continuadora	Aguas Bonaerenses S.A.: Estado provincial (90 %); Trabajadores de la empresa (10 %)
Número de clientes (1999)	2,0 millones de personas
Facturación anual (1999), MMUS\$	No disponible
Tipificación causas de Terminación o retiro	Serio desequilibrio financiero de la concesión por discrepancias sobre aplicación de cláusulas tarifarias, y amortización del elevado canon inicial. Numerosos conflictos con el mandante.

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de Azurix y resultados de su gestión en la provincia de Buenos Aires

La licitación fue adjudicada, entre cuatro oferentes, a Azurix Buenos Aires S.A., consorcio de Azurix Corp., de propiedad de ENRON Corp. Azurix pagó US\$ 438,6 millones para obtener la concesión de este servicio. La propuesta mínima exigida por el mandante era de US\$ 120 millones, y las ofertas de los otros proponentes no habrían superado los US\$ 200 millones.⁹⁴ La empresa se hizo cargo del servicio a principios de junio de 1999.

El contrato contemplaba la gestión integral del servicio de agua potable y alcantarillado en cinco de las seis regiones en que se había dividido la provincia de Buenos Aires, abarcando 71 localidades, en 49 partidos. Las inversiones totales alcanzarían a US\$ 1.300 millones en 30 años, con una inversión del primer quinquenio del orden de US\$ 500 millones. La cobertura de agua potable en 1999 era de 58 por ciento, mientras que la de alcantarillado era de 38 por ciento. La meta al 2003 consideraba coberturas de 82 por ciento de agua y 68 por ciento de alcantarillado.

De acuerdo con las bases de licitación no se contemplaba un incremento de las tarifas de agua potable y alcantarillado en el primer año de la concesión. A partir del 2000, y hasta el sexto año, la factura tendría un incremento de US\$ 1,50 por año, cuya aplicación estaba condicionada al cumplimiento de las metas de inversiones y obras. El aumento medio de la tarifa por cliente sería de 7,4 por ciento al año. La medición era nula, por lo cual el cobro estaba relacionado con factores asociados al tamaño de la propiedad, localización y otros. El concesionario debería incorporar la medición universal del servicio en un plazo de cinco años.

El marco regulatorio para la prestación de los servicios se fijó en la Ley N° 11.820, de septiembre de 1996, la cual estableció que éstos se efectuarían a través de concesiones, fijando los términos de las mismas, creando un ente regulador y autorizando la privatización de los servicios a cargo del servicio provincial. La supervisión de la concesión quedó eventualmente a cargo del Organismo Regulador de Bonaerense (ORAB), la que se constituyó a principios de 1999.⁹⁵ La entidad se administraba por un directorio integrado por cinco miembros, designados por el poder ejecutivo. Al ORAB le competía hacer cumplir el marco regulatorio fijado en la Ley y sus normas complementarias. Se incluyen en su ámbito de actuación las concesiones a proveedores privados, como también los servicios prestados por cooperativas, municipios y sistemas rurales. Entre las principales funciones del ORAB se tienen: ejercer el poder de policía de los servicios sanitarios, proponer políticas y regímenes tarifarios, asegurar un régimen tarifario razonable y equitativo, realizar estudios del sector, atender reclamos y denuncias de los usuarios, y asesorar al poder ejecutivo y demás órganos provinciales en temas de su competencia. La entidad se financiaría con un cargo sobre la facturación de hasta 5 por ciento, determinado anualmente sobre la base de la definición de un presupuesto para su funcionamiento.

No se dispone de antecedentes que permitan dar una cuenta detallada objetiva de la gestión de Azurix Buenos Aires S.A., de su situación financiera, o del cumplimiento del contrato. Se reseñan a continuación cronológicamente los eventos más destacados, que ocurrieron en los pocos años en que actuó la empresa, y que derivaron en definitiva en su salida.⁹⁶

En julio de 1999 se distribuyeron las primeras cuentas de agua, las cuales mostraron significativos incrementos, superando algunas el 100 por ciento, afectando a unos 21.000 clientes, que correspondían a un 7 por ciento de los que recibieron facturas ese mes, principalmente en la Gran La Plata. El origen de este incremento fue la eliminación de los coeficientes zonales, utilizados previamente en el cálculo tarifario para consumidores

94 No se conoce el detalle de las restantes ofertas por cuanto la licitación contemplaba postulaciones múltiples entre las seis regiones y subregiones en que se dividió la provincia. En todo caso se ha argumentado que la oferta de Azurix fue evidentemente oportunística, y causa fundamental de los problemas posteriores.

95 Durante 1999, a través de diversos decretos se ajustaron algunas características del órgano regulador, que se habían dispuesto en la Ley del Marco Regulador de 1996, incluyendo entre otras su nombre, la composición del directorio, y ciertas atribuciones.

96 Los principales antecedentes han sido tomados de CIADI (2006) y de la prensa de la época.

sin medición, según lo establecía el contrato de concesión, en opinión de Azurix Buenos Aires S.A.⁹⁷ Ante los reclamos de los usuarios, el gobierno provincial, a través del secretario de Obras Públicas y Servicios, indicó que los afectados no deberían pagar las cuentas mientras no se aclarara la situación, y que las únicas reclasificaciones autorizadas eran aquellas que correspondían a la revisión de las ampliaciones de vivienda, factor clave en el cálculo tarifario. Adicionalmente, se indicó que el único aumento tarifario aceptado era el correspondiente al cargo para financiamiento del ente regulador, aún no determinado.⁹⁸ El ORAB ordenó el recálculo de todas las facturas enviadas, indicando que el 90 por ciento estaban mal determinadas, debiendo reliquidarse las cuentas, y reiterando el no pago.

El contrato de concesión permitía a la empresa reclasificar los usuarios no medidos si la tasación fiscal de sus propiedades hubiera variado como consecuencia de mejoras en las viviendas, factor clave en la determinación de la tarifa. El registro de tasaciones disponible al inicio de la concesión había sido efectuado en 1994. La empresa, después de asumir la operación del servicio, identificó unos 60.000 usuarios no medidos a los cuales correspondería un mayor valor catastral, y por ende una mayor tarifa. En enero del 2000, la empresa informó al ORAB que efectuaría la reclasificación de los usuarios, pero esta entidad suspendió el procedimiento y eventualmente lo rechazó en marzo del 2000, permitiendo sólo su aplicación a los casos en que se pagaba como si fuera sitio baldío, aun cuando había una vivienda construida, lo que correspondía al 76 por ciento de los casos presentados. Según la ORAB en el restante de los casos, no había evidencia de si el mayor valor catastral correspondía a mejoras en la vivienda u otro motivo. Según Azurix Corp., con posterioridad a la terminación de la concesión, la nueva empresa efectuó la recategorización que le había sido denegada.⁹⁹

Durante el 2000 ocurrieron diversos problemas de abastecimiento de agua. El principal de ellos ocurrió entre abril y mayo del 2000, en Bahía Blanca, donde unos 400.000 usuarios estuvieron recibiendo por un mes, agua sucia no apta para el consumo, según el Ministerio de Salud de la Provincia.¹⁰⁰ Esto fue el resultado de una floración de algas significativa en el embalse El Dique Paso las Piedras, que abastecía la ciudad, y cuya propiedad y responsabilidad de operación era de la provincia. Ello obligó al concesionario a utilizar cloro y carbón activado, para evitar la introducción de algas en la red, pero afectó el olor y sabor del agua consumida. Los reclamos de los usuarios fueron elevados, manifestando su intención de no pagar las facturas, lo que contó con el apoyo público del gobernador. El ente regulador ordenó diversas medidas, incluyendo la obligatoriedad del concesionario de proporcionar agua de otras fuentes aptas (camiones tanque), y suspender el cobro de facturas desde el inicio del problema hasta el fin de la emergencia. El costo para el operador fue de unos US\$ 7 millones, por menor facturación, costos operacionales adicionales y el suministro alternativo, y su imagen se vio seriamente afectada.

El contrato especificaba un listado de diversas obras en ejecución, las que serían traspasadas sin cargo al concesionario a su terminación. Desde los inicios de la concesión hubo serios debates respecto de varias de ellas (en Bahía Blanca, Sistema Moctezuma, Polo Petroquímico y pozos en Florencio Varela), en cuanto a si las obras efectivamente se terminaron. En algunos casos Azurix Buenos Aires S.A. no las aceptó por encontrarlas defectuosas, o las aceptó provisionalmente, si eran imprescindibles para que no colapsara el sistema, según la empresa. Algunas de estas afectaron la provisión del servicio, y por consecuencia la posición de la empresa.

97 El origen del problema radicó en la interpretación del Anexo del contrato sobre régimen tarifario, y ciertas aclaraciones a las bases efectuadas por la Comisión de Privatización.

98 Hay que notar que estos eventos ocurrieron en plena campaña presidencial, en la cual el gobernador de la provincia era uno de los candidatos.

99 Relacionado con esta situación está el hecho que a principios del 2000, la Provincia modificó el sistema de valorización de propiedades y su clasificación, sin que se definiera como se podrían identificar los cambios de valoración por mejoras en la propiedad, y por consecuencia en la tarifa.

100 El episodio fue ampliamente comentado en la prensa de la época. Detalles técnicos y legales de la situación se pueden consultar en CIADI (2006), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y otros (2004), y Grippo y Visciarelli (2002). Conviene notar que el mismo fenómeno se había presentado en julio-agosto de 1999.

Para ejecutar el programa de inversiones del primer quinquenio, la empresa estimó que requería de unos US\$ 311 millones de financiamiento. Para ello, en mayo del 2000, la empresa presentó solicitudes formales para obtener los créditos al BID y la Overseas Private Investment Corporation (OPIC), para US\$ 150 millones y US\$ 100 millones, respectivamente. La OPIC rechazó la solicitud, en septiembre del 2001, al identificar que había numerosos aspectos por resolver para asegurar la viabilidad de la concesión, y aceptarla como sujeto de crédito. Estos temas dependían a su vez de las decisiones y negociaciones de la empresa con la provincia. El crédito del BID también fue negado ya que Azurix Buenos Aires S.A. no pudo obtener el aval de su propietario, ENRON Corp., u otra garantía aceptable. De esta manera la empresa se encontró sin fondos para financiar las inversiones comprometidas.

En noviembre del 2000, la provincia y el ORAB autorizaron el traslado a tarifa de las tasas municipales, relacionadas con seguridad e higiene, derecho de construcción en la vía pública, o tasas para prestadores de servicios públicos, según estaba previsto en el contrato. Estas tasas eran distintas por distrito, y afectarían a unas 4 millones de personas. Su aplicación se efectuaría a partir de abril del 2001, representando un aumento del orden de 1 por ciento en la factura, y sería retroactivo al inicio de la concesión. Los usuarios reaccionaron contra la medida, y una diputada presentó, en mayo del 2001, un recurso de amparo. A la vez hubo denuncias de morosidad en el pago de estas tasas por parte de la empresa a los municipios.

A fines del 2000 la empresa solicitó un reajuste de tarifas por incrementos de costos, los que de acuerdo al contrato se medían como un promedio de los aumentos de los índices de precios al consumidor y productor de Estados Unidos. A esa fecha el valor acumulado de dichos índices alcanzaba a casi 6,7 por ciento. El pedido fue revisado por ORAB, recomendando a la provincia su rechazo, por los problemas asociados al servicio en Bahía Blanca, ya comentados, y solicitó un análisis de costos detallado que justificara la solicitud, según lo establecía el contrato. En definitiva, este aumento nunca se autorizó, a pesar que el concesionario lo interpretaba, erróneamente en opinión del CIADI, como automático.

En enero del 2001 un fallo judicial de La Plata ordenó la distribución de agua en forma gratuita a poblaciones bonaerenses que no recibían servicio o donde la provisión era deficiente, y ordenó resolver los problemas de suministro en cinco días. Esta medida fue apelada por la empresa, y por el organismo regulador.

En el mismo mes se anunció un convenio firmado entre la empresa y el Sindicato de Obras Sanitarias de la empresa, acordándose la asistencia técnica de este último para resolver los problemas operativos del servicio. Según el sindicato esto involucró "reemplazar parte del gerenciamiento extranjero por técnicos locales con más de 20 años de experiencia" en el servicio, y destacó el notorio desorden en la administración de la empresa desde que Azurix Buenos Aires S.A. se hizo cargo, ejemplificando que la cobranza había caído a menos del 60 por ciento de las boletas emitidas, mientras que la ex empresa provincial cobraba más del 70 por ciento. Por parte de Azurix Buenos Aires S.A., si bien el acuerdo representa un virtual reconocimiento de los errores cometidos, también le permitiría contar con un "aliado local" para las negociaciones que estaban en curso.

A mediados de febrero del 2001 se acordó un plan de obras de emergencia a ser desarrollado por la empresa por unos US\$ 30 millones, para atender los problemas más urgentes en cinco ciudades, incluyéndose especialmente el acueducto de Bahía Blanca. En esta misma fecha recién se aprobó el primer plan quinquenal de obras y expansiones (POES), con un significativo atraso respecto de su presentación al inicio de la concesión, debido a demoras en disponer de información y de decisiones por parte de las autoridades. El gobierno ha señalado que el plan presentado tenía serias deficiencias, y sabía que era irrealizable. A su vez la empresa intentó en numerosas oportunidades modificar el plan de obras presentado, aún antes de ser aprobado, en vista a la situación tarifaria y financiera. De esta manera el plan de obras nunca se cumplió.

Un último punto a reseñar, se refiere al conflicto de interpretación respecto de la factibilidad de amortizar el canon inicial pagado para adquirir la concesión, dentro de la inversión de la empresa, y su consecuente recu-

peración a través del cálculo tarifario. Según Azurix Buenos Aires S.A., esto habría sido autorizado dentro del proceso de licitación, a través de una circular aclaratoria. El Estado alegó que la legislación y el contrato no consideran este traspaso.¹⁰¹ Este hecho fue informado a la empresa en agosto del 2001, lo que parece haber precipitado la decisión de Azurix Corp. de dejar la concesión, según se detalla en la sección siguiente.

En definitiva, la gestión de Azurix Buenos Aires S.A. parece haber estado concentrada en intentar resolver los numerosos problemas de interpretación del contrato, y de negociaciones con el gobierno, a la vez que no disponía de suficientes recursos para financiar las inversiones. La situación entre las partes se deterioró rápidamente, fue altamente conflictiva, y la imagen de la empresa se afectó negativamente, sobre todo a partir de los episodios de Bahía Blanca.

Causas de la salida de Azurix de la provincia de Buenos Aires

En marzo del 2002, a los dos años y medio de iniciado el contrato, el gobierno de la provincia decretó su rescisión por incumplimiento causado por “culpa del concesionario”, transfiriendo el servicio a la empresa estatal Aguas Bonaerenses S.A., creada en esa fecha, la cual desde entonces está a cargo del mismo.

La explicación de este abrupto quiebre del contrato se encuentra en la sucesión de eventos ocurridos, a partir de la toma de posesión de Azurix Buenos Aires S.A., ya reseñados en la sección anterior. Estos eventos provocaron en un breve plazo el desprestigio de la gestión de la empresa, generaron un fuerte rechazo social y político a la concesión, un ambiente altamente conflictivo con las autoridades y con el regulador, y afectó significativamente la situación financiera de la empresa, todo lo cual derivó en definitiva en su salida. A ello se agregan las circunstancias externas de Azurix Corp., incluyendo la quiebra en el 2001 de su propietario ENRON Corp., ya comentada anteriormente.

A mediados de enero del 2001 Azurix Buenos Aires S.A. intimó, por primera vez, a las autoridades el llevar el caso a arbitraje internacional, si no se atendían sus reclamos en un plazo de seis meses, y solicitó el ajuste de tarifas previsto en el contrato. El gobierno provincial respondió inmediatamente amenazando con la rescisión del contrato, basado en las numerosas denuncias por escasez de agua y falta de presiones en la red, y los incumplimientos de la empresa en materia de inversiones y obras. Se convocó a la Legislatura para analizar específicamente la rescisión del contrato, decisión que ya habría sido tomada por el Ejecutivo. Sin embargo, se suspendieron estas acciones a partir de un acuerdo (Memorándum de Entendimiento) firmado a mediados de febrero, que permitió la ejecución de un plan de obras de emergencia inmediatas, ya reseñado, y con el compromiso para llegar a una resolución de los temas principales planteados en 90 días. Pasado este período no hubo, sin embargo, avance alguno.

A principios de octubre del 2001, la empresa le comunicó al gobernador que rescindiría unilateralmente el contrato, en un plazo de 90 días, reclamando una indemnización al Estado provincial por más de US\$ 600 millones. Esto incluía la recuperación de los US\$ 438 millones pagados como canon para adquirir la concesión, y US\$ 200 millones por lucro cesante por las inversiones ya efectuadas en dos años.

Las causas de la decisión de la empresa se encuentran explicadas en la demanda de arbitraje ante el CIADI, presentada en septiembre del 2001, y hacen referencia al conjunto de problemas que enfrentó la concesión, ya reseñadas, concluyendo según ella que las consideraciones políticas siempre fueron privilegiadas por sobre la integridad financiera de la concesión, y aduciendo falta de voluntad del gobierno para negociar una solución definitiva a los problemas que enfrentaba. Todo ello hizo que Azurix Buenos Aires S.A. “ante la imposibilidad de

¹⁰¹ El CIADI analizó extensamente en tema, dándole la razón al gobierno, a pesar de que efectivamente existió una circular que mirada aisladamente da lugar a la interpretación reclamada por la empresa. En todo caso, es evidente para el autor que el argumento de Azurix es absurdo desde el punto de vista del concepto de concesión, y los conceptos normales utilizados en la fijación de tarifas.

recuperar sus inversiones en un ambiente regulatorio politizado”, diera noticia de terminación de la concesión y estuvo forzado a declararse en quiebra en febrero del 2002. La empresa declaró que mostraba pérdidas por US\$ 6 millones para el ejercicio del 2001, y una proyección negativa de US\$ 25 millones para el 2002.

La prestación del servicio por parte de Azurix Buenos Aires S.A. duró hasta el 15 de marzo del 2002. El 7 de marzo, el gobierno declaró que la empresa lo había abandonado, y el 12 de marzo emitió un decreto terminando la concesión, aduciendo la culpa de la empresa al no cumplir con la expansión de los servicios, y las metas de calidad, las multas que había acumulado y otros problemas. Ante el CIADI el gobierno argumentó que la naturaleza de los problemas era esencialmente de carácter contractual, y que las dificultades del concesionario eran de su propia responsabilidad, relacionadas con las prácticas de negocios de ENRON Corp., que la oferta de Azurix Corp. había sido excesiva y oportunista, y que no cumplió con sus obligaciones de inversión.

Conviene recordar que a lo largo del 2001 ocurrieron una serie de eventos importantes en relación con la situación de Azurix Corp., en Estados Unidos. Como ya se comentara, en abril de dicho año su dueño, ENRON Corp., analizó el estado de la empresa, y por razones de falta de rentabilidad, entre las que se destacan los resultados de la filial Azurix Buenos Aires S.A., decidió salir de esta área de negocios, ordenando la liquidación de todos sus activos del sector sanitario en el mundo. Adicionalmente, a fines del 2001, ENRON Corp. se declaró en quiebra, la que por su tamaño y circunstancias tuvieron importantes implicancias en los mercados mundiales.

Consecuencias de la salida de Azurix de Buenos Aires

Para hacerse cargo de los servicios, la provincia creó Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA), con 90 por ciento de propiedad del Estado provincial y 10 por ciento de los trabajadores de la empresa, la que inició la prestación a mediados de marzo del 2002, atendiendo a 600.000 clientes y 2 millones de personas. En el Decreto de su creación (Decreto 517/02, ratificado por Ley 12.989) se destaca que ella tiene una existencia transitoria, previa a la licitación de una nueva concesión, que recepcionaría los bienes afectados al servicio, y que contrataría por licitación pública un operador técnico que sería responsable de la gestión técnica de la empresa. En los considerandos se indica explícitamente que “se propicia...la señal inequívoca de continuar con la transferencia al sector privado de la responsabilidad primaria en la prestación de este servicio”. Sin embargo, no hubo intento alguno de materializar esta transferencia.

No se ha dispuesto de antecedentes que permitan verificar el comportamiento de los principales indicadores de gestión de la nueva empresa, o su situación financiera. Un aspecto curioso de la misma parece ser el hecho que ella tiene un contrato de operación con ex trabajadores sanitarios organizados en la empresa “5 de Septiembre S.A.”. Declaraciones de la empresa, no confirmadas por fuentes independientes, indican que esta no tendría déficit operacional y habría cumplido los planes de inversión en los años 2003 y 2004.

En julio del 2006 la empresa se hizo cargo del servicio en los siete partidos de la provincia que hasta entonces estaban gestionados por Aguas del Gran Buenos Aires S.A.,¹⁰² cuyo contrato fue rescindido por el gobierno argumentando diversos incumplimientos. Estos partidos involucran la atención de 1,7 millones de personas adicionales. Este hecho ha demostrado la real vocación del gobierno provincial de re-estatizar el servicio más allá de lo sucedido en lo particular con Azurix Buenos Aires S.A..

Como consecuencia directa de la situación producida con Azurix Buenos Aires S.A., el gobierno de la provincia hizo una reforma integral del marco de regulación sectorial, a través de diversos decretos emitidos a mediados del 2003, convalidados en la Ley 13.154 de Presupuesto de la provincia, de diciembre del 2003, y

¹⁰² Aguas del Gran Buenos Aires S.A. se hizo cargo en enero del 2000 de la concesión de la única de las seis regiones y subregiones de la provincia que no se incluyeron en el contrato de Azurix Buenos Aires S.A. Sus dueños eran Impregilo (43 por ciento), Dragados (27 por ciento), Aguas de Bilbao (20 por ciento) y los trabajadores (10 por ciento). Se adjudicó la concesión a través de un pago de un canon de US\$ 1,26 millones, y con compromisos de inversiones por US\$ 250 millones en el primer quinquenio

su reglamento de diciembre del 2004 (Decreto 3.289/2004). Los elementos centrales de este nuevo marco están orientados a un mayor control de la concesión por parte del Estado, a una escala que hace poco factible que un operador privado se interese en participar.

Entre los aspectos más salientes del nuevo marco se encuentran: la posibilidad que el servicio se preste por cooperativas de usuarios; la prohibición de efectuar cortes totales del servicio, debiendo mantenerse al menos un abastecimiento mínimo vital; implementación de un esquema de tarifa social para usuarios de escasos recursos; medición universal del consumo; la tarifa se separa en dos componentes, uno de operación y mantenimiento, que queda a cargo del concesionario, y otro de expansión, que se incorpora en un fondo fiduciario y sólo se puede utilizar para financiar nuevas obras; las obras de expansión las define el Estado provincial, mediante planes quinquenales; el concesionario debe tener un operador técnico con participación accionaria, cubrir la mitad de los cargos gerenciales con personal nacional y colocar acciones en la Bolsa. En adición, el Estado mantiene una "acción de oro" para incidir en decisiones clave, y fija límites técnicos de endeudamiento, y una serie de controles preventivos para monitorear el funcionamiento del servicio. Además, las concesiones a privados deben ser aprobadas por Ley, y no por Decreto como ocurrió con Azurix Buenos Aires S.A.. El marco crea un nuevo ente regulador, el Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA), con la función central de "controlar el estricto cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales a cargo de los prestadores y la defensa de los derechos de los usuarios". Se crea también una Comisión Permanente de Normas de Potabilidad, que definirá los niveles de calidad del agua en las distintas regiones de la Provincia.¹⁰³ Existe la percepción, sin embargo, que es difícil que este marco sea realmente aplicado, o mejore la situación existente, y no está clara la identificación de las fuentes de financiamiento del plan de inversiones.

En lo que dice relación al reclamo de arbitraje e indemnización por US\$ 565 millones presentado por Azurix Corp. ante el CIADI, este fue resuelto en julio del 2006, obligándosele a la Argentina a pagar US\$ 165,2 millones por concepto de indemnización a la empresa.¹⁰⁴ El monto asignado correspondió a US\$ 60 millones por concepto de valor de la concesión al momento de la rescisión, y un reconocimiento de los aportes de capital efectuados por US\$ 105,2 millones. El gobierno argentino apeló el fallo, lo cual no ha sido aún resuelto por el CIADI. La naturaleza de la indemnización está fundamentada por los árbitros del CIADI sobre la base de haberse demostrado que el gobierno provincial incurrió en actitudes, decisiones u omisiones que perjudicaron los derechos de la empresa, haciéndolas equivalentes a una expropiación.

103 Observadores locales han señalado que esto permitiría diferencias de normas dentro de la provincia, y podría facilitar la aceptación de venta de agua con contenidos de nitratos superiores a los actualmente permitidos.

104 Ver CIADI (2006).

APÉNDICE B – BOLIVIA

Reformas sectoriales e incorporación de operadores privados

Bolivia ha tenido históricamente una de las más bajas tasas de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento de la región. Los últimos datos disponibles al 2001,¹⁰⁴ indican que ellas alcanzaban al 68 por ciento en lo que respecta al agua potable, y sólo al 43 por ciento respecto de los servicios de alcantarillado. En las áreas urbanas, si bien la cobertura de agua potable alcanza al 85 por ciento, hay serias deficiencias por capacidad de producción de agua cruda, altos niveles de pérdidas, reducidas horas de servicio, y deficiente calidad del agua. Las redes de alcantarillado en los sectores urbanos alcanzan a 48 por ciento, y de las aguas recolectadas, tan sólo un 20 por ciento son tratadas. La situación en áreas rurales es significativamente peor, con coberturas de 39 por ciento con redes de agua potable y nula en redes de alcantarillado, aun cuando hay sistemas alternativos de disposición de excretas que pueden ser adecuados.

Hacia fines de los años noventa, Bolivia inició una transformación institucional fundamental en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos urbanos de saneamiento básico (agua potable y alcantarillado). A través de un conjunto de leyes y reglamentos, que siguen los principios modernos de organización industrial, se revisaron los roles del Estado en el sector.¹⁰⁵ En julio de 1997 se creó el Viceministerio de Saneamiento Básico, dependiente entonces del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, como ente rector a cargo de la formulación de políticas, normas, y la planificación estratégica, entre otras actividades, y la Superintendencia de Aguas como ente regulador del sector. En octubre de 1999, se promulgó la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley N° 2029), la que estableció un marco integral de normas que regulan la prestación de los servicios del sector, así como su institucionalidad. Entre otros aspectos fundamentales, se modificó el ente regulador, creándose la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB), con funciones de otorgar concesiones y licencias a los prestadores, vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, intervenir las entidades prestadoras, aprobar planes de desarrollo de los servicios, recomendar las tasas a cobrar por los servicios prestados directamente por los municipios, aprobar las tarifas de los prestadores, aplicar sanciones, otorgar derechos de uso de agua, entre otros aspectos. La Ley de Servicios fue modificada en abril del 2000, por la Ley N° 2066, como consecuencia de los conflictos surgidos en Cochabamba, y que se comentan más adelante. Esta nueva ley contiene numerosas modificaciones de importancia al marco regulatorio, y en especial limita las facultades de la SISAB sólo al otorgamiento de derechos de agua para usos de agua potable.

En este esquema se reconoce que la titularidad de los servicios es municipal, según se estableció en la Ley Orgánica Municipal de 1985, y crea la figura de Entidad Prestadora de Servicios de Aguas Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA), responsable de la prestación de los servicios, cuya constitución es obligatoria en las llamadas zonas concesibles (ciudades, o grupos de comunidades, de más de 10.000 habitantes, y que demuestren ser financieramente autosostenibles). Estas EPSA actúan bajo la figura de concesiones, otorgadas por el ente regulador, las que tienen un plazo máximo de 40 años. La Ley indica expresamente que se autoriza la propiedad privada en las EPSA, e incluso que se fomentará esta participación privada.

La aplicación efectiva del nuevo marco regulatorio ha sido, sin embargo, limitada ya que ninguno de los varios reglamentos previstos para su implementación ha sido aprobado, y la SISAB se ha visto continuamente afectada por falta de recursos, e involucrada en serios conflictos con las concesiones de Cochabamba y La Paz y

104 Datos del Sistema de Información Sectorial del Viceministerio de Servicios Básicos, así como las leyes pertinentes, que se comentan más adelante, están disponibles en www.sias.gob.bo.

105 Estas leyes ampliaron el alcance de las reformas, que desde octubre 1994, se venían promoviendo en el ámbito de los servicios públicos en general, bajo la llamada Ley del Sistema de Regulación Sectorial (Ley 1600 del SIRESE).

El Alto. Aún así, se han registrado y concesionado 28 prestadores, que abarcan el 89 por ciento de las áreas urbanas del país. Es interesante notar que 19 de estos prestadores están constituidos como cooperativas, y sólo uno, Aguas del Illimani S.A., que atiende las ciudades de La Paz y El Alto, está registrado como sociedad anónima, y es de propiedad privada. El resto de las EPSA son esencialmente empresas municipales.

Es necesario resaltar que en este proceso de reforma tuvieron significativa incidencia el Banco Mundial y el BID, en la medida que apoyaron financieramente programas sectoriales, que incorporaban no sólo recursos para construcción de obras, sino que para diseñar, y poner en marcha el marco normativo e institucional, así como promover la incorporación de prestadores privados al sector.¹⁰⁶ Estas acciones representaban una continuación de los esfuerzos del Gobierno de Bolivia para racionalizar el Estado, por medio de la privatización de empresas en los sectores de telecomunicaciones, parte de los hidrocarburos, eléctricas, algunos aeropuertos, ferrocarriles y otras numerosas empresas de menor tamaño de los sectores productivos y de servicios.

En este contexto, se promovió la incorporación de operadores privados en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, en las dos ciudades más importantes del país, La Paz y Cochabamba. Estos casos se presentan y analizan en detalle a continuación.

Estudios de caso

Caso SUEZ – Aguas del Illimani S.A.

En 1997 se incorpora la iniciativa privada en el sector de servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades de La Paz y El Alto, a través de la adjudicación de un contrato de concesión a la empresa Aguas del Illimani S.A., liderada por SUEZ Lyonnaise des Eaux. Los datos centrales de este caso se resumen en el Cuadro B.1.

Cuadro B.1. Datos básicos del caso SUEZ – Aguas del Illimani S.A.

País	Bolivia
Ámbito geográfico	Ciudades de La Paz y El Alto
Nombre de la empresa	Aguas del Illimani S.A.
Mandante	Superintendencia de Aguas
Tipo de contrato	Concesión integral a 30 años.
Grupo controlador	SUEZ Lyonnaise des Eaux
Ofertas	Sólo de SUEZ
Composición societaria del concesionario (en 1997)	SUEZ Lyonnaise des Eaux (35%); Bolivian Investment Corporation (20%); Sociedad Comercial del Plata (18%); Grupo Meller (12%); Arousa (10%); Connal S.A., (5%)
Composición societaria del concesionario (en 2001)	SUEZ Lyonnaise des Eaux (55%); Bolivian Investment Corporation (22%); Inversora en Servicios S.A. (9%); International Finance Corporation (8%) Connal S.A. (5%); Trabajadores de Aguas del Illimani S.A. (1%)
Fecha de adjudicación	Julio 1997
Fecha inicio control	Agosto 1997
Fecha salida contrato	Enero 2007
Nuevo operador	Empresa Pública Social de Aguas y Saneamiento S.A. de propiedad del estado de Bolivia.
Población servida (1997)	1.000.000 habitantes

¹⁰⁶ Los alcances y orientaciones de las principales operaciones de préstamos con incidencia directa en este proceso se pueden consultar en: BID (1996b), BID (1996c), BID (1998b), BID (1998c), Banco Mundial (1998a), Banco Mundial (1998b), y Banco Mundial (2005). También hubo operaciones adicionales del Banco Mundial relacionadas con los procesos de capitalización de empresas en varios sectores de infraestructura y finanzas. Ver referencias en Banco Mundial (2005).

Cuadro B.1. Datos básicos del caso SUEZ – Aguas del Illimani S.A. (Cont.)

Facturación anual (2005, MMUS\$)	No disponible
Tipificación causas de terminación o retiro	Protestas de la población, respecto de falta de expansión redes y costos de conexión, entre otros. Alta politización del conflicto.

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de SUEZ en La Paz y El Alto y su marco contractual y regulatorio

A mediados de 1997, el consorcio denominado Aguas del Illimani S.A. se adjudicó un contrato de concesión, para dar servicios de agua potable y alcantarillado a las ciudades de La Paz y El Alto, con una duración de 30 años. La licitación fue otorgada al único proponente, el consorcio liderado por SUEZ Lyonnaise des Eaux (con 35 por ciento de la propiedad), en conjunto con grupos argentinos y bolivianos. El concesionario pagaría un canon anual al Estado, y se comprometía a cumplir unas metas de cobertura, ofreciendo en el caso de El Alto, conexiones que casi duplicaban el mínimo establecido.

Respecto a este proceso se ha denunciado¹⁰⁷ que hubo cambios de última hora en las normas de licitación, que permitieron la adjudicación aun cuando hubo un sólo proponente, hubo cambios en los pliegos con posterioridad a recibirse la oferta, habiéndose otorgado ventajas adicionales al proponente, especialmente mayores tarifas. El proceso lo dirigió el Ministerio de Capitalización, sin participación del Servicio Autónomo Municipal de Agua y Alcantarillado (SAMAPA), entidad municipal que hasta entonces daba servicio en estas ciudades, ni de los Municipios, ni la comunidad afectada. También se ha hecho notar que la adjudicación fue firmada por el recién designado Superintendente de Aguas, el 30 de junio de 1997, el mismo día que asumió su cargo. El contrato fue firmado en agosto de 1997, y fue el último acto de la administración saliente. Claramente hubo prisa para asegurar que el sistema de La Paz y El Alto fuera traspasado al sector privado antes del término del período presidencial.

Los detalles más relevantes del contrato, desde el punto de vista de los acontecimientos posteriores, se presentan brevemente a continuación.

El contrato de concesión es de carácter integral, incluyendo el financiamiento, diseño, construcción, operación y gestión de los servicios. La zona de concesión incluye el Área Metropolitana de La Paz, y diferentes sectores del El Alto, con una población estimada de 1,4 millones de habitantes.¹⁰⁸ La población de La Paz alcanzaba a casi 800.000 personas, de las cuales un 48 por ciento se consideraba pobre, y un 21 por ciento indigente. El Alto contaba con una población de unas 600.000 personas, que había venido creciendo a tasas muy aceleradas, y la gran mayoría de las familias se consideraban pobres o indigentes.

Al momento de asumir la concesión, las tasas de conexión eran de 84 por ciento en agua potable y 66 por ciento de alcantarillado en La Paz, y 71 por ciento y 30 por ciento, respectivamente en El Alto. El contrato estipulaba que el concesionario debía proveer 100 por ciento de cobertura de agua en La Paz, y 82 por ciento en El Alto, antes de fines de diciembre del 2001. Las metas de alcantarillado eran de 82 por ciento para La Paz, y 41 por ciento para El Alto. Después del 2001, se mantendría la cobertura de 100 por ciento de agua potable en todo el período de la concesión, para La Paz, y del 2001 en adelante debería alcanzar un 90 por ciento para El Alto.

¹⁰⁷ Ver, entre otros, Crespo (2004), el que recoge las denuncias formuladas por el Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SAMAPA) Residual, entidad que quedó como propietaria de los activos.

¹⁰⁸ Los datos referidos a las obligaciones del concesionario, y de la situación del área en 1997, se han tomado de BID (1998b). No se ha dispuesto de los pliegos de la concesión, ni del contrato, para efectos de preparación de este informe. Ver también la información disponible en Uzín (1998).

Para cumplir con estas metas, y las siguientes durante la vida de la concesión, se preveía un plan de inversiones de US\$ 362 millones, dividido en seis planes quinquenales. El primer quinquenio consideraba inversiones por US\$ 68 millones, de las cuales US\$ 40 millones serían financiadas con deuda y aportes de capital, incluyendo US\$ 15 millones del BID, US\$ 15 millones de la Corporación Financiera de Inversiones (CFI), y US\$ 10 millones de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Estas operaciones fueron aprobadas en 1998.¹⁰⁹

Para el primer quinquenio se disponía de un detalle de obras a realizar, con las inversiones previstas y, de especial importancia, una serie de metas de conexiones de agua y alcantarillado, tanto en El Alto como en La Paz. Dada la naturaleza conflictiva de estas metas, y su grado de cumplimiento, las cifras pertinentes se detallan más adelante. Para financiar estas conexiones, se consideraba una tarifa baja, en caso de contar con aportes de los usuarios, o la empresa dispondría de un financiamiento de 3 a 5 años para las familias que lo demandaran. Se propuso al regulador que la conexión a las redes de alcantarillado fuera obligatoria, al momento de existir la red para evitar problemas ambientales.

Es importante destacar que antes de la adjudicación del contrato, en julio de 1997, las tarifas se incrementaron en un 38,5 por ciento, en promedio, para reducir la brecha entre el costo de prestación de los servicios y los ingresos, previo a la incorporación de la iniciativa privada. El contrato estableció la indexación de la tarifa al dólar americano y el corte de suministro del servicio para los clientes en mora.

La supervisión de la concesión quedó a cargo inicialmente de la Superintendencia de Aguas, creada un mes antes de la adjudicación del contrato, y al crearse la SISAB, las atribuciones de regulación y control fueron transferidas a este último organismo. Durante la preparación del préstamo del BID a la empresa en 1998, se verificó que el regulador era aún débil, dependiendo de la información que le entregaba la empresa, y de informes de consultores externos, también financiados por la empresa. Con el apoyo de recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), así como del Banco Mundial,¹¹⁰ se fortalecerían las capacidades del regulador. Una peculiaridad del sistema de regulación de Bolivia, que puede ser parte de los conflictos que se señalan más adelante, es que el ente regulatorio es a la vez el mandante del contrato, de hecho lo firma a nombre del gobierno, lo que se puede traducir en conflictos de interés para esta entidad.

Aspectos críticos de la gestión de Aguas del Illimani S.A.

Los elementos centrales de la gestión de Aguas del Illimani S.A., más relevantes para el análisis, se comentan a continuación.¹¹¹ El primero se refiere al cumplimiento de las metas de cobertura de agua potable y alcantarillado en La Paz y El Alto. La situación inicial, y las metas a 2001 y algunos años siguientes, establecidos en el contrato y en las negociaciones del segundo plan quinquenal, se resumen en el Cuadro B.2.

¹⁰⁹ Una parte de la contribución de la CFI fue como aporte de capital, lo que le permitió tener una participación de 8 por ciento en la empresa.

¹¹⁰ BID (1996c) y Banco Mundial (1998a).

¹¹¹ En cuanto a indicadores generales de gestión que maneja la SISAB, que incluyen coberturas de agua potable y alcantarillado, empleados por mil conexiones, porcentaje de micromedición, interrupción del servicio, índice de recaudación, control de calidad de aguas y atención de reclamos, Aguas del Illimani S.A. obtiene la máxima calificación: 95,73 por ciento (A+).

Cuadro B.2. Metas de cobertura de servicios Aguas del Illimani S.A.

Tipo de meta	1997	2001		2006 meta
	Real	Meta	Real	Meta
La Paz				
Población total	786,729		789,585	
Población área servicio *	475,000			
Cobertura agua (%)	84	100	92	100
Cobertura alcantarillado (%)	66	82	81	
Viviendas conectadas a red agua			178,208	
Viviendas conectadas a red alcantarillado			162,651	
Nuevas conexiones agua		6,500		10,531
Nuevas conexiones alcantarillado		10,800	8,270	5,657
El Alto				
Población total			647,350	
Población área servicio **				
Cobertura agua (%)	71	82	89	
Cobertura alcantarillado (%)	30	41	48	
Viviendas conectadas a red agua			141,993	
Viviendas conectadas a red alcantarillado			75,838	
Nuevas conexiones agua		71,752	52,764	26,328
Nuevas conexiones alcantarillado		35,700		13,821

* Según sistemas de abastecimiento de Achachicala y Pampahasi

** Según sistemas de abastecimiento de El Alto y Tilata.

Fuente: Datos de 1997 y metas provienen de BID (1998b).

Los datos reales del 2001 son de SISAB en base al Censo. Las metas al 2006 han sido tomados de la auditoría de Pozo & Asociados (2006).

Las metas de conexiones y cobertura de la concesión estaban establecidas en el contrato, y se indican en el Cuadro B.2. Hay que notar que estas cifras estaban referidas al área de concesión, la que constituía un territorio distinto del que administrativamente se conoce como La Paz y El Alto. De acuerdo con los datos disponibles al año 2001, a partir de las fuentes que se indican en el cuadro, se obtiene que la cobertura de agua en La Paz habría aumentado a 92 por ciento, y la de alcantarillado al 81 por ciento, cifras por debajo de las metas. En El Alto, sin embargo, las metas habrían sido superadas en varios puntos porcentuales. Las estadísticas de la SISAB indican para el 2001 que la cobertura en el área de la concesión alcanzó a 99 por ciento, mientras que para alcantarillado ella fue de 79 por ciento.

Por su parte la empresa, en declaraciones no publicadas, ha indicado que entre los años 1997 y 2006 la cobertura de los servicios de agua potable se habría incrementado de un 91 por ciento a un 100 por ciento en La Paz, y de un 82 por ciento a un 100 por ciento en El Alto. En alcantarillado, la cobertura de los servicios habría pasado de un 72 por ciento a un 93 por ciento en La Paz, y de un 31 por ciento a un 63 por ciento en El Alto. En esos años se habrían construido 100.000 conexiones de agua potable, y 78.000 conexiones de alcantarillado, superando ampliamente las metas establecidas. Estas cifras consideran, sin embargo, a los habitantes frente a la red, aunque no necesariamente se hayan conectado, por problemas de capacidad de pago u otro motivo, según lo autorizó el regulador.

Las cifras y conclusiones citadas han sido ampliamente debatidas y cuestionadas, por numerosos observadores, por los movimientos sociales que se aglutinaron en contra de la empresa, según se comenta más adelan-

te,¹¹² y por el informe de auditoría encargado por la SISAB en el 2006, cuyas conclusiones se incorporan en lo que sigue.¹¹³ El punto principal de discordia es que la empresa calcula las coberturas en referencia al área de servicio, definida en el contrato de la concesión, y no en referencia a la población total de ambas ciudades. La diferencia es sustancial, particularmente en El Alto. Por otra parte, según la Federación de Juntas de Vecinos (FEJUVE) y la auditoría de Pozo y Asociados (2006), en El Alto sólo se habrían construido unas 53.000 conexiones de agua, en vez de las 72.000 previstas, lo que efectivamente habría sido aprobado por el regulador. Estos hechos, aunados al acelerado crecimiento de la población, habrían significado que al 2005, unas 200.000 personas no tenían servicio de agua en esa ciudad, aunque la mayoría habitan fuera del área de servicio de la concesión. Esta población fue factor fundamental en las protestas contra la empresa por la falta de expansión de las redes.

Para el segundo quinquenio del Plan (2002-2006) se acordó la incorporación de unas 36.000 conexiones de agua, y unas 19.500 de alcantarillado. A diciembre del 2005, se habían instalado unas 25.500 conexiones de agua (71 por ciento de la meta del período), y 28.600 de alcantarillado, superando en 47 por ciento la meta del quinquenio. A lo anterior se agrega la construcción de 5.200 conexiones fuera del área de servicio, siendo la meta establecida un máximo de 15.000.¹¹⁴

Otro punto de contención fueron las tarifas. Antes de la privatización estas fueron dolarizadas, y en 1996 sufrieron un incremento entre un 21 por ciento y un 57 por ciento según las diferentes categorías. En el momento mismo de la adjudicación volvieron a subir un 19 por ciento. Desde 1997 al 2005, las tarifas subieron en un 35 por ciento en pesos bolivianos, debido a la devaluación de la moneda nacional.¹¹⁵ En adición, se estableció una tarifa de US\$ 1,18 por metro cúbico de agua para el sector público, es decir para las escuelas, hospitales, parques y otras reparticiones estatales, valor que es claramente exagerado. Sin embargo, si se comparan las tarifas cobradas por Aguas del Illimani S.A. con la de otras ciudades importantes de Bolivia, que se presentan en el Cuadro B.3, se detecta que para usuarios domésticos ellas son las menores de entre las ciudades consideradas. Por otra parte, los cargos a usuarios comerciales e industriales son altos, y sólo superados por los que se observan en Sucre.¹¹⁶ Este conjunto de elementos da cuenta de un rápido crecimiento de las tarifas, aunque sólo se nivelaron a los de otras ciudades. También demuestra los altos niveles de subsidios cruzados entre usuarios residenciales y no residenciales, sin discriminar específicamente en favor de familias de menores ingresos. Por último, cabe notar que los consumos en la ciudad de El Alto son notoriamente bajos (de menos de 5 m³/mes), por lo que una cuenta tipo sería levemente superior a US\$ 1.

112 Ver detalles en FEJUVE (2005), FEJUVE – El Alto (2005), y Crespo (2004).

113 Pozo y Asociados (2006).

114 El financiamiento para la expansión de los servicios fuera del área de concesión se lograría a través de fondos de la cooperación internacional, específicamente a través de una donación de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (Cosude) por US\$ 3,5 millones, la que se materializó en el 2004.

115 En el mismo período la inflación, según el índice de precios de La Paz, sólo fue de 25 por ciento.

116 Cabe notar también que, según datos de la SISAB, la eficiencia de la cobranza alcanza a 93,3 por ciento, cifra muy superior a la de las otras ciudades grandes de Bolivia, lo que ratifica que no hay problemas especiales de capacidad de pago.

Cuadro B.3. Comparación de tarifas de agua y saneamiento, ciudades de Bolivia - Septiembre del 2003 en US\$/m³

Ciudad (Empresa)	Doméstica	Comercial	Industrial
La Paz y El Alto (Aguas del Illimani S.A.)	0.22	0.84	1.19
Potosí	0.23	0.64	0.81
Sucre	0.26	1.52	2.22
Santa Cruz (SAGUAPAC)	0.29	0.36	0.36
Cochabamba (SEMAPA)	0.27	0.57	0.45
Promedio simple de 25 prestadores registrados	0.28	0.42	0.61

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SISAB.

Aún así, las protestas de la población respecto a las tarifas fueron significativas y muy conflictivas. Como ya se indicara los aumentos fueron relativamente importantes y rápidos, a partir de niveles muy bajos. Otro tema relacionado se refiere a los costos de las conexiones a los servicios, los que se habrían incrementado durante el 2001 en 24 por ciento para el agua potable y en 38 por ciento para el alcantarillado, alcanzando valores de US\$ 196 y US\$ 249 respectivamente.¹¹⁷

Por último, ha habido críticas con respecto a los niveles de inversión real.¹¹⁸ Los datos disponibles señalan que la inversión total de Aguas del Illimani S.A., entre 1997 y mediados del 2004 alcanzó a unos US\$ 65 millones, por debajo de las cifras establecidas en los planes quinquenales.¹¹⁹ Como ya se mencionara, para el primer plan (1997-2001) la inversión total esperada era de US\$ 68 millones, mientras que la inversión efectiva de dicho período fue de US\$ 55 millones. Hasta mediados del segundo quinquenio del plan se habían invertido casi US\$ 10 millones adicionales.

Considerando los préstamos y aportes de las entidades multilaterales efectivamente desembolsados (unos US\$ 16 millones), se obtiene que alrededor de un 25 por ciento del plan fue financiado de estas fuentes. En agosto del 2003, el directorio de Aguas del Illimani S.A. aprobó una emisión de bonos por un total de US\$ 7 millones, para reestructurar sus pasivos, de los cuales se logró colocar sólo unos US\$ 5 millones, teniendo rating a junio del 2006, de sólo BBB3 debido a la anunciada terminación de la concesión. Hasta el 2005 el pago por canon al Estado había sumado US\$ 31 millones. La rentabilidad real del concesionario habría alcanzado a 15 por ciento, por encima de la tasa de 13 por ciento establecida en el contrato.

Eventos que condujeron a la terminación del contrato con Aguas del Illimani S.A.

En enero del 2005, el gobierno emitió un Decreto Supremo, instruyendo a la SISAB iniciar inmediatamente las acciones para terminar anticipadamente el contrato de concesión, lo que se materializó finalmente en enero del 2007, pero por la vía de un Acuerdo Amistoso entre las partes. Este fue el resultado directo de las enormes presiones de la comunidad, que incluso paralizaron al país varios días de ese mes. Se resumen a continuación los elementos centrales asociados a estos acontecimientos.¹²⁰

117 En Cochabamba el costo por conexión de Aguas del Tunari S.A. había sido fijado a principios del 2000 en US\$ 185 para agua potable, y US\$ 215 para alcantarillado, aunque no fueron implementados como consecuencia de los conflictos que se describen en el respectivo estudio de caso.

118 Denuncias adicionales con respecto a la actuación de la empresa, varias de los cuales han sido discutibles, incluyen deficiencias en la calidad del agua potable y en la operación de las plantas de tratamiento de aguas servidas, verificadas parcialmente por la Auditoría de Pozo y Asociados (2006), y la introducción de tecnologías de bajo costo para los sistemas de alcantarillado (sistemas condominiales) los que presentarían graves problemas de manejo.

119 El valor libro auditado de los activos a diciembre del 2005 alcanzaba a US\$ 66 millones, de lo cual unos US\$ 28 serían cuestionables. Este debate incidiría directamente en la determinación del valor de la concesión, para efectos de su rescisión.

120 Detalles de este fenómeno se pueden consultar en Crespo (2004). Debe destacarse adicionalmente que los años de la concesión fueron de significativas convulsiones políticas, y de crisis económica, que naturalmente incidieron en la situación de la misma.

Entre el comienzo de la concesión, y principios del 2001, hubo una variedad de protestas aisladas de la población de El Alto, las que se intensificaron concurrentemente con la llamada “Guerra del Agua” en Cochabamba, desde mayo del 2000. En este último período hubo multitudinarias marchas contra los incrementos tarifarios de luz y agua, las que incluyeron algunas acciones de violencia menores contra las instalaciones de la empresa. Esta etapa terminó al desarrollarse las negociaciones entre la empresa y la SISAB para el nuevo plan quinquenal de inversiones. Claramente la población estaba demandando la expansión de los servicios más allá del área de la concesión, y por su parte la empresa demostró renuencia a hacerlo.

Desde comienzos del 2002, se manifiesta más claramente el descontento de la población, la orientación anti-privatización de las movilizaciones, y la politización e ideologización de las mismas. En noviembre del 2004, se iniciaron nuevas protestas en la comunidad de El Alto, lideradas por la FEJUVE. La Federación entregó un petitorio al Presidente de la República, que cubrió 70 materias que afectaban a los habitantes de El Alto, entre los cuales se destacaban la demanda de ampliación del área de servicio de Aguas del Illimani S.A., la reducción de los derechos de conexión y la eliminación de la indexación al dólar. El gobierno demoró la respuesta, y en el intertanto, las protestas y cierres de calles aumentaron. Recién en enero del 2005, el ente regulador redujo los cargos por conexión, volviendo a los valores iniciales antes de la revisión del primer quinquenio. A esa fecha, sin embargo, la comunidad, a través de la Federación, ya estaba solicitando la salida de Aguas del Illimani S.A..

A consecuencia de los reclamos, que culminaron con un paro y bloqueo de cuatro días de El Alto, el propio Presidente, a través del Decreto Supremo N° 27.973, del 12 de enero del 2005, instruyó a la Superintendencia de Saneamiento Básico para terminar el contrato. Al día siguiente renunció el Superintendente en ejercicio.

Sin embargo, fue sólo hasta fines de enero del 2007, que se materializó una “salida amigable”; según la cual el Gobierno de Bolivia, a través del nuevo Ministerio del Agua,¹²¹ adquirió la totalidad de las acciones de Aguas del Illimani S.A. a un precio de US\$ 5,5 millones. Simultáneamente la SISAB multó a la empresa por US\$ 45.000, a pesar que, como parte de estas tratativas, la SISAB en diciembre del 2005 dictaminó que la empresa había cumplido el contrato, desestimando las conclusiones de la auditoría encargada por ella misma. Por su parte SUEZ habría desistido de cualquier acción judicial.

Causas de la salida de SUEZ de La Paz y El Alto

No existen aún documentos o antecedentes públicos que den cuenta cierta de las causas de fondo detrás del quiebre de la concesión y del origen de los problemas que enfrentó. Antecedentes parciales, y entrevistas a algunos personeros conocedores de la situación, permiten establecer los siguientes elementos centrales, a título de hipótesis.

El problema central del contrato, desde el punto de vista técnico, se relaciona con la aparente inadecuación de los procedimientos regulatorios y la estructura tarifaria referida a la expansión de los sistemas, tanto dentro como fuera del área de concesión.¹²² Siendo evidente que la empresa no tenía incentivo alguno para expandir los servicios en diversos sectores de El Alto, más allá de cumplir con el mínimo fijado por el contrato, por su baja rentabilidad, el contrato no parecía contener los elementos fundamentales que obligaran al concesionario a hacerlo y compensarlo adecuadamente.

Aun dentro del área de concesión el financiamiento de la expansión de los sistemas estaba supeditado a un cobro por conexión, que la población con razón o no, consideró era excesivo, y no estuvo dispuesta a pagarlo.

121 Como Ministro del recién creado Ministerio del Agua el gobierno nombró, en enero del 2006, al principal líder de la FEJUVE, con la clara misión de dar por terminado el contrato con SUEZ.

122 No se ha dispuesto para este estudio del contrato de Aguas del Illimani S.A., que permita corroborar esta situación.

No cabe duda al autor que la solución técnica del problema pasaba por obligar al concesionario a dar servicios en las nuevas áreas de expansión de El Alto, y compensarlo a través de un ajuste integral en el nivel y estructura tarifaria. Esto último implicaría, con seguridad, una reducción significativa de los cargos de conexión, un aumento global de la tarifa por metro cúbico, y una reestructuración de la misma para racionalizar los subsidios, focalizándolos en la población de menores ingresos. Es posible, sin embargo, que tal esquema no fuera técnicamente viable, es decir, la concesión ampliada nunca fue rentable, o las implicancias políticas de este tipo de ajustes tarifarios no eran aceptables, en la medida que seguramente significaba subir las tarifas de gran parte de la población con capacidad de pago, en La Paz, para favorecer a los habitantes de la ciudad de El Alto. Desafortunadamente no se dispone de antecedentes públicos respecto de las propuestas y negociaciones que hubo entre la empresa, el regulador y el gobierno en esta materia.

Aún si la anterior situación de falta de rentabilidad fuera cierta, siempre existe la posibilidad que el gobierno proporcione un subsidio financiado externamente para compensar las facturas de las familias de menores ingresos, o simplemente para abaratar el costo de las nuevas expansiones y de las conexiones. Esta línea habría sido seguida parcialmente al constatarse que se obtuvo apoyo de la cooperación suiza para el financiamiento de redes en algunos sectores de El Alto.

La situación señalada alimentó el desarrollo de las protestas sociales, justificables si se considera el deseo de la población de acceder al servicio de la empresa. Las partes involucradas no pudieron resolver la situación razonablemente. Aparentemente la empresa focalizó su esfuerzo en justificar la adecuación del servicio dentro de la concesión, mientras que el regulador no habría sido capaz de proponer fórmulas aceptables a la empresa y al gobierno para resolver el problema de la ampliación de los sistemas fuera de la concesión.

Ya a comienzos del 2002 la situación claramente se había politizado, alimentada por los eventos de Cochabamba, limitando aún más al gobierno en su capacidad para negociar una solución. Hay que recordar que el período de la concesión fue una época de gran inestabilidad política.

Consecuencias de la salida de SUEZ de La Paz y El Alto

Por lo reciente de estos eventos se desconoce aún la decisión del gobierno respecto del futuro del servicio y sus consecuencias. Según se ha publicado en los primeros meses del 2007 en la prensa, el Estado se hizo cargo de la deuda de US\$ 9,5 millones que la empresa tiene con los organismos financieros,¹²³ y dispondría de unos US\$ 5,5 millones del Gobierno de Venezuela para poner en marcha un plan de inversiones. Se ha decidido también mantener las tarifas vigentes, pero se ha suspendido la dolarización de las mismas. Se ha constituido la Empresa Pública Social de Aguas y Saneamiento S.A. (EPSAS), de propiedad del Estado, la que incorporará la participación de los movimientos sociales y los dos municipios involucrados. En una anunciada transición de seis meses, el servicio ha sido puesto bajo la tuición fiduciaria del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entidad que actúa como banca de segundo piso para el financiamiento de proyectos.

Otro tema relevante es el hecho que a lo largo de este período de la concesión el rol de la SISAB ha sido permanentemente cuestionado por los denunciantes de la empresa, y el mismo gobierno ha dado señales de no apoyar a esta entidad. A raíz de los eventos de fines del 2004 y principios del 2005, hubo tres cambios de superintendentes, lo que claramente conspira contra la autonomía y estabilidad de la entidad. Adicionalmente, y como se detalla en el análisis del Banco Mundial (2005), en los últimos años, ha habido una tendencia general hacia el debilitamiento técnico y presupuestario de las diversas superintendencias creadas bajo el alero de la Ley SIRESE de 1994, e incluso ha habido pedidos de abolir el sistema por parte de algunos partidos políticos.

El nuevo gobierno, al asumir en enero del 2006, expresó su intención de reformar la legislación referente a la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, tema que se asignó al Viceministerio de Servicios

¹²³ Otras fuentes indican que la deuda alcanzaría a US\$ 13,5 millones.

Básicos (VSB). Este ya habría elaborado numerosos borradores de una nueva Ley, llamada “Ley de Agua para la Vida”,¹²⁴ y sus cinco reglamentos, los que estarían en proceso de consulta desde mediados de año. Entre otros aspectos la Ley eliminaría la denominación de entidades de prestación de servicios de agua potable y alcantarillado (EPSA) que se ha venido aplicando a partir de la Ley No. 2066 del 2000, a todos los servicios, incluyendo cooperativas, juntas de vecinos, comunidades indígenas y otras, aunque mantendría las diferenciaciones de regulación en términos de concesiones, licencias y permisos, sanciones, etc., que se aplican a distintos tipos de prestadores. La Ley propicia también la mayor participación comunitaria en las decisiones de las EPSA, en particular en localidades rurales, mayor participación de los usuarios y organizaciones sociales en los procesos de regulación (fijación quinquenal de tarifas y planes de desarrollo, supervisión de su cumplimiento, etc.), sin eliminar las potestades del regulador, y de hecho se fortalecería la entidad regulatoria permitiéndole autonomía y estabilidad. No obstante, se revisaría la imposibilidad de remover al regulador, permitiéndose hacerlo en los casos de sentencia ejecutoria de algún delito. También se estaría proponiendo la idea de un directorio de regulación, que incorpore participación social, lo que se reconoce como complejo si se desea evitar el debilitamiento del regulador en sí. En definitiva, las consideraciones del VSB dejan traslucir un proceso de perfeccionamiento, y no de eliminación o sustitución, del marco de regulación vigente.

Caso Bechtel – Aguas del Tunari S.A.

Antecedentes sobre la situación del agua en Cochabamba

Hasta fines de los años noventa el servicio público de agua y alcantarillado en Cochabamba estaba provisto por el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA). Datos de 1998, preparados para la licitación, establecían que estaban conectados a la red de la empresa unos 41.000 usuarios residenciales. Por otra parte los datos del Censo del 2001, mostraron que había unas 124.000 familias en la ciudad. Por ello, la cobertura aproximada del servicio sería del orden de 40 por ciento, aceptando que normalmente hay más de una vivienda por conexión.¹²⁵

Es relevante también indicar que en la ciudad había una gran variedad de proveedores de agua. Según el Censo del 2001, más de 24.000 familias se abastecían de carro repartidor, 6.300 se abastecían de pozos, y unas 36.000 tenían acceso a redes comunitarias o de pequeños proveedores. El cobro de los tanqueros era del orden de entre US\$ 1,75 a US\$ 3 por metro cúbico de agua.

En las décadas de los ochenta y noventa Cochabamba había experimentado un crecimiento poblacional significativo, asociado al cierre de las actividades mineras del altiplano, y al estímulo migratorio que generó la actividad cocalera, localizada en la parte baja del departamento. La ciudad se vio en dificultades para expandir los servicios, y como se mencionara anteriormente, las tasas de cobertura de agua y alcantarillado a fines de los noventa eran del orden del 40 por ciento. SEMAPA había enfrentado crecientes dificultades para obtener nuevas fuentes de agua para la ciudad, ya que la perforación de pozos en municipios vecinos fueron numerosas veces bloqueadas por las comunidades afectadas, principalmente con gran presencia de regantes. Como solución de largo plazo al problema de abastecimiento, desde mediados de los años cincuenta, se ha concebido la construcción de un embalse en el río Misicuni, con capacidad para regular 6,6 m³/seg., el cual a través de un túnel de 19,5 km. y un acueducto, permitiría llevar unos 2,2 m³/seg. para el abastecimiento de la ciudad. Adicionalmente, la misma obra permitiría una central de generación eléctrica (120 MW) y dispondría de agua para riego de unas 6.000 hás, para beneficio de las comunidades regantes del valle, aliviando por ende la presión de SEMAPA para la perforación de pozos. Para estos propósitos en 1987 se creó la Empresa Misicuni,

¹²⁴ Ver documento del Viceministro del VSB en Orellana (2006).

¹²⁵ Nickson y Vargas (2002) indican que la cobertura era de 57 por ciento en 1997, incluyendo en ello entre 5 a 10 por ciento de conexiones ilegales.

de carácter estatal, quién tendría a su cargo el desarrollo del proyecto.¹²⁶ A fines de 1999 se encontraba en construcción el túnel de Misicuni.

En paralelo a lo señalado, en Bolivia se ha venido intentando promulgar una nueva Ley de Aguas, ya que la vigente data de 1906, y no dispone de los elementos necesarios para la asignación racional y equitativa del recurso. A fines de los noventa estaba en discusión una propuesta que seguía los lineamientos modernos para la gestión del recurso proponiendo una descentralización a nivel de cuencas, reconociendo su valor económico, etc., y una autoridad central para el otorgamiento de permisos de uso, resolución de conflictos y otras materias. Esta propuesta, cuya última versión se presentó al Congreso en 1998, fue rechazada por las organizaciones de campesinos, pueblos indígenas y colonos, los que postulan un modelo de gestión orientado a lo social, y el respeto de los usos y costumbres locales para la asignación del recurso y resolución de conflictos. La discusión de esta Ley estaba en pleno proceso a fines de 1999.

Entrada de Bechtel en Cochabamba y antecedentes del contrato

En septiembre de 1999 el consorcio denominado "Aguas del Tunari S.A.," liderado por una subsidiaria de Bechtel, obtuvo el contrato de concesión para prestar servicios de agua potable y alcantarillado en el área de servicio de SEMAPA, que correspondía a una parte de la ciudad de Cochabamba, la tercera ciudad con mayor número de habitantes en Bolivia, con una duración de 40 años. El Cuadro B.4 resume los datos principales del caso.

Cuadro B.4: Datos básicos del caso Bechtel – Cochabamba

País	Bolivia
Ámbito geográfico	Parte de la ciudad de Cochabamba
Nombre de la empresa	Aguas del Tunari S.A.
Mandante	Superintendencia de Aguas
Tipo de contrato	Concesión integral a 40 años.
Grupo controlador	International Water Limited (IWL) (50% Bechtel y 50% United Utilities)
Ofertas	Sólo de IWL
Composición societaria (en 1999)	International Water Limited (UK) (55%) ABENGOA Servicios Urbanos (España) (25%) Constructora Petricevic (5%) ICE Agua y Energía S.A. (5%) Compañía Boliviana de Ingeniería (5%) Sociedad Boliviana de Cemento (5%)
Fecha de venta	Septiembre 1999
Fecha inicio control	Noviembre 1999
Fecha salida contrato	Abril 2000
Grupo adquirente	Restituido al Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA)
Número de clientes (1999)	46.000 conexiones
Facturación anual (MMUS\$, 1999)	No disponible
Tipificación causas de terminación o retiro	Rescisión del contrato por protestas de la población ante aumentos desmedidos de tarifas, y otros temas legales.

Fuente: Elaboración propia.

¹²⁶ La viabilidad técnica y económica de este proyecto ha estado siempre en cuestionamiento, e incluso el Banco Mundial declaró en alguna oportunidad que era un "elefante blanco". Aún así, fuertes intereses locales han seguido impulsando su ejecución.

El contrato fue asignado al único proponente que se presentó a la licitación de abril de 1999,¹²⁷ el consorcio liderado por Internacional Water Limited, de propiedad de la multinacional estadounidense Bechtel y la inglesa United Utilities, con una participación de 55 por ciento.¹²⁸ En el consorcio también participó la compañía española ABENGOA (25 por ciento) y cuatro empresas locales del área de la ingeniería y la construcción, con 5 por ciento de participación cada una.

La licitación en sí fue declarada desierta por el hecho que no hubo el mínimo de tres proponentes requeridos por la Ley de Contrataciones. Ante esta situación, el gobierno formó un equipo negociador¹²⁹ que llegó a un acuerdo con el consorcio y firmó el contrato de concesión a principios de septiembre de 1999. Aguas del Tunari S.A. tomó el control del sistema el 1º de noviembre. En este caso, al igual que en La Paz y El Alto, no existió competencia¹³⁰ y desde la perspectiva de la comunidad, y de los grupos sociales organizados, se careció de transparencia, tanto en la información como en la participación. De hecho, y como se detalla en la sección siguiente, ya al momento de conocerse las características del contrato, antes de su firma, hubo oposición pública a él.

La concesión contemplaba el desarrollo de un plan de inversiones de unos US\$ 300 millones, que incluía la construcción de una represa multipropósito en el río Misicuni, un acueducto, una nueva planta potabilizadora de agua, y la ampliación de redes y gestión de los sistemas de agua y de alcantarillado. Se consideraba además, un contrato de arriendo del túnel de Misicuni, el cual ya estaba en construcción bajo un contrato separado, en el que participaba ICE Ingenieros, relacionado con uno de los socios de Aguas del Tunari S.A.; la transferencia de los pasivos de SEMAPA y un pago por el uso de sus activos; y un contrato con el regulador eléctrico para la generación de energía. El contrato le daba al concesionario los derechos exclusivos de los recursos de agua en Cochabamba y de cualquier fuente futura para proveer los servicios a la ciudad. Había exclusividad en la prestación del servicio, obligatoriedad de los usuarios de conectarse al sistema, y metas mandatorias de nuevas conexiones y cobertura de agua y alcantarillado.

La comisión negociadora, aceptó la propuesta de la empresa de reestructurar la tarifa de SEMAPA,¹³¹ por un sistema de cargos incrementales por bloques de consumo, de modo que los aumentos tarifarios, necesarios para financiar la operación, fueran menores para los grupos de más bajos ingresos. Según se acordó en estas negociaciones las tarifas aumentarían en 35 por ciento, a partir del 1º de enero del 2000, y habría un aumento adicional de 20 por ciento en el 2002. Más de la mitad de este aumento sería para financiar obras fuera del sistema de SEMAPA y cubrir las deudas existentes. Ni la municipalidad, ni la empresa, desarrollaron una campaña informativa al público de los cambios que vendrían. Las tarifas calculadas permitirían al concesionario obtener una tasa de retorno del 16 por ciento.

127 Anteriormente, en marzo de 1997 se había solicitado propuestas para un contrato de concesión que utilizaba como fuente de abastecimiento las aguas del río Corani, a un costo total de US\$ 90 millones. Este proceso fue abortado por no cumplir con la ley de contrataciones, según denuncia de la municipalidad de Cochabamba.

128 Bechtel es un conglomerado de actuación mundial en el área de la construcción y la ingeniería. United Water es proveedor de los servicios de agua y saneamiento, y distribución eléctrica, en el noroeste de Inglaterra, atendiendo a una población de unos 7 millones de usuarios.

129 El equipo estaba conformado por el Viceministro de Capitalización, el Gobernador y el Alcalde de Cochabamba, los reguladores del sector de aguas y eléctrico, el Presidente de Misicuni y el Gerente General de SEMAPA. Ver detalles de este proceso en Nickson y Vargas (2002).

130 Según Bechtel (2005), no hubo otros proponentes por las dudas de la factibilidad de financiar el proyecto Misicuni, dado las malas condiciones financieras de SEMAPA. Esta empresa había perdido US\$ 5 millones en 1998, y tenía una deuda acumulada de US\$ 35 millones.

131 Según Bechtel la estructura existente era regresiva, y debía cambiarse, por una cargos crecientes por bloques de consumo. Sin embargo, Calisaya (2002) indica que se aplicó prácticamente la misma estructura que tenía SEMAPA desde hace muchos años.

Resultados de la gestión de Bechtel en Cochabamba

El único elemento relevante a considerar para este estudio durante la gestión de la empresa, es la implementación, a partir del 1° de enero del 2000, de la nueva estructura tarifaria aprobada. El Cuadro B.5 muestra los cambios más importantes.

Cuadro B.5. Cuadro de tarifas de Aguas del Tunari S.A.

Categoría usuario	Porcentaje de conexiones	Tarifas agua potable en US\$			Porcentaje de conexiones	Tarifas agua potable y alcantarillado en US\$		
		Diciembre 1999	Enero 2000	Cambio (%)		Diciembre, 1999	Enero 2000	Cambio (%)
Residencial 1 (lotes vacíos con conexión)	4.1				3.4			
Cargo fijo (hasta 12 m ³ /mes)		1.75	1.80	2.9		2.33	3.07	31.4
Cargo variable (US\$/m ³) *								
Cuenta típica (hasta 12 m ³ /mes)		1.75	1.80	2.9		2.33	3.07	31.4
Residencial 2 (viviendas precarias)	3.3				30.8			
Cargo fijo (hasta 12 m ³ /mes)		3.08	3.02	-2.1		4.25	5.17	21.6
Cargo variable (US\$/m ³) *		0.15	0.29	97.5		0.19	0.49	160.0
Cuenta típica (16 m ³ /mes)		3.67	4.17	13.8		5.00	7.12	42.3
Residencial 3 (viviendas económicas)	3.6				36.7			
Cargo fijo (hasta 12 m ³ /mes)		5.42	4.85	-10.5		7.50	8.25	10.0
Cargo variable (US\$/m ³) *		0.18	0.39	124.2		0.24	0.67	178.5
Cuenta típica (20 m ³ /mes)		6.82	8.01	17.3		9.43	13.61	44.4
Residencial 4 (viviendas de lujo)	17.2				17.9			
Cargo fijo (hasta 12 m ³ /mes)		8.75	8.64	-1.3		12.17	14.72	21.0
Cargo variable (US\$/m ³) *		0.23	0.56	145.9		0.32	0.95	200.5
Cuenta típica (27 m ³ /mes)		12.15	17.00	39.9		16.89	28.92	71.2
Usuarios no residenciales								
Comerciales	7.4		26.35		7.8		44.79	
Comerciales especiales	0.8		40.34		0.9		68.57	
Industriales	1.4		15.45		1.4		26.27	
Preferenciales	0.6		34.75		0.5		59.08	
Públicos	0.9		38.79		0.5		65.94	
Otros cobros (US\$)								
Instalación de medidor adicional		-	80					
Instalación de medidor		50	50	0.0				
Derecho de conexión agua potable		85	185	117.6				
Derecho de conexión alcantarillado		105	215	104.8				
Costos de corte y reconexión, residenciales			14.62					

Fuente: Elaboración propia a partir de Nickson y Vargas (2002) y Calisaya (2000).

Notas: Porcentaje de conexiones según datos de SEMAPA de 1998

* Hasta 1999 el cargo variable era de entre US\$ 0,17 a US\$ 0,33 /m³, según tabla por cada m³ de consumo. Se muestra el promedio simple de los consumos más frecuentes. Desde el 2000, el cargo varía por bloques de consumo, mostrándose el valor aplicable al consumo promedio.

El Cuadro B.5 muestra los antecedentes disponibles respecto de las tarifas de los usuarios residenciales, no residenciales, y otros cargos diversos. La estructura tarifaria residencial reconoce cuatro estratos económicos, definidos por las características de la vivienda. Para cada tipo de usuario, se aplica un cargo fijo por los primeros 12 m³, y un cargo variable por sobre tal nivel. En lo que respecta al agua potable, la nueva estructura significó, en general, una reducción de los cargos fijos, y un aumento sustancial de los cargos variables, los cuales fueron progresivos según el consumo. Al incorporar el alcantarillado, que incluye al 94 por ciento de los usuarios residenciales, se observa que los aumentos en las cuentas son sustanciales, de entre 31 por ciento y 46 por ciento. La principal razón para este resultado es que el cargo por alcantarillado estaba fijado en 40 por ciento del de agua hasta 1999, y desde el 2000 la proporción aumentó a 70 por ciento.

Otros cargos, como los de conexión a la red de agua y de alcantarillado, se incrementaron también sustancialmente (118 por ciento y 105 por ciento, respectivamente), así como probablemente los de los usuarios no residenciales.

La empresa (Bechtel, 2005) indicó que en su corto período de gestión se concentró en controlar las fugas más importantes, con lo cual habría logrado aumentar rápidamente la disponibilidad de agua en 30 por ciento.

Eventos que condujeron a la salida de Bechtel

El incremento de tarifas aplicado a partir de enero del 2000 fue el elemento detonador de un fuerte movimiento social, conocido como la "Guerra del Agua," que concluyó con la decisión del gobierno de rescindir unilateralmente el contrato con Aguas del Tunari S.A., el 10 de abril del 2000, y a la vez significó incorporar numerosas modificaciones sustantivas en la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, aprobando la Ley N° 2066, que sustituyó la Ley N° 2029. De esta manera Aguas del Tunari S.A., tuvo a su cargo la concesión sólo durante unos cuatro meses y medio.

Los eventos que precipitaron la rescisión del contrato vienen aún antes del inicio de la concesión. A partir de la adjudicación del contrato a Aguas del Tunari S.A. en abril de 1999, y antes que ésta tomara posesión del servicio, surgieron de inmediato voces contrarias a esta iniciativa, por diversos motivos.¹³² Los regantes organizados en la Federación Departamental Cochabambina de Regantes (FEDECOR), creada en 1995 para la defensa de sus intereses en contra de los de SEMAPA, reclamaron que el precio del agua para riego que resultaría del proyecto Misicuni incorporado en el contrato, significaría un aumento muy por encima de la capacidad de pago de los regantes, lo que llevaría a unos 12.000 a 20.000 agricultores a la bancarrota. Por otra parte, el Colegio de Ingenieros analizó el contrato de concesión, encontrando que para garantizar su rentabilidad se había reducido significativamente el proyecto Misicuni original, el que contaría con la mitad de agua para abastecimiento y riego, y un tercio de la energía eléctrica prevista. Además, indicó que sus análisis mostraban que las tarifas de agua se incrementarían hasta en un 180 por ciento para los sectores más pobres. Por último, esta entidad cuestionó las circunstancias legales bajo las cuales había sido otorgado.

El contrato establecía la facultad del concesionario de instalar medidores en las fuentes propias de los usuarios (pozos), para efectos de cobros por el uso del alcantarillado. Estas fuentes deberían eliminarse a los seis meses de instalado el servicio de redes por parte del concesionario. Este elemento atentaba directamente los intereses de los tanqueros, empresas perforadoras de pozos, y a los numerosos proveedores privados por redes.

Como ya se mencionara, a fines de octubre de 1999 se aprobó la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Ley N° 2029), que entre otros elementos le dio a la SISAB facultades transitorias de asignación del

¹³² Existen numerosos estudios detallados de este proceso, principalmente desde la perspectiva sociológica. Ver, por ejemplo, Lobina (2000), Assies (2000), del cual se toman los principales elementos que se resumen en esta sección, y Assies y Salman (2003). Una perspectiva desde el punto de vista de regulación económica se presenta en Nickson y Vargas (2002).

recurso agua para todos los usos, y preveía una futura entidad central a cargo de los derechos de agua (tema que estaba siendo debatido por separado en la propuesta de Ley de Aguas). El Superintendente confirmó el aumento de tarifas que se había autorizado en el contrato de Aguas del Tunari S.A., lo que generó una reacción adversa de las autoridades locales, incluyendo personas y entes que habían estado a favor de la concesión.

En adición, en diciembre de ese año, los dirigentes del sector agrícola reaccionaron por la recién aprobada Ley N° 2029, y se tomó la decisión de aglutinar los esfuerzos en una nueva organización conocida como la Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida (la “Coordinadora”). Además de los actores ya mencionados, se unieron a ella la Federación de Trabajadores Fabriles, sectores profesionales y ambientalistas urbanos. Esta entidad organizó una primera marcha el 28 de diciembre de 1999, que es considerada el preludio de la llamada “Guerra del Agua”, que se desarrollaría en los próximos meses. El movimiento tuvo por objetivos explícitos la suspensión del aumento de las tarifas del agua, la cancelación de la concesión, y la derogación de la Ley N° 2029.

Por último, cabe señalar que el país estaba experimentado síntomas de una crisis económica, por el bajo crecimiento desde inicios de los noventa, con niveles de pobreza que superaban el 70 por ciento, lo que motivó el desarrollo de amplias protestas a nivel nacional lideradas por profesores, la policía y los coccaleros.

En este ambiente, Aguas del Tunari S.A. efectuó las alzas tarifarias previstas, y a partir de comienzos de enero la población empezó a documentar y protestar por los excesivos incrementos en los cargos. Si bien el alza promedio sería de 35 por ciento, hubo grandes variaciones en las cuentas individuales, las que en algunos casos llegaron a más de 200 por ciento. Esto fue el resultado de la introducción de tarifas crecientes por bloques de consumo que penalizó a los grandes consumidores (antes el cargo variable era prácticamente fijo), una reclasificación de usuarios en las varias categorías de consumo,¹³³ y una mayor disponibilidad de agua al repararse las fallas más graves del sistema, lo que aumentó parcialmente los consumos.

Este elemento provocó el desarrollo de un amplio movimiento social de protesta, liderado en última instancia por la Coordinadora, que incluyó entre enero y abril del 2000: paros masivos y bloqueos de la ciudad, cierre de los accesos a ella, llamados a no pagar las facturas, luchas en las calles, una consulta popular que favoreció ampliamente la posición de la Coordinadora, la paralización de la ciudad en varios días de abril y la declaración de estado de sitio nacional. El conflicto terminó con seis muertos y 30 heridos.

Las numerosas iniciativas de negociación entre el gobierno y los grupos organizados,¹³⁴ incluso con la mediación de la Iglesia, fueron infructuosos. En estas circunstancias el gobierno, a través de la SISAB, anunció el 10 de abril del 2000, la cancelación del contrato de Aguas del Tunari S.A., y el 11 de abril se aprobó la nueva Ley N° 2066 que sustituyó numerosos artículos de la cuestionada Ley N° 2029.

Consecuencias de la salida de Bechtel de Cochabamba

Entre las consecuencias principales del proceso de rescisión del contrato de Aguas del Tunari S.A., se encuentra el hecho que sus socios internacionales, Bechtel en particular, consideraron haber sido fuertemente perjudicados, y en noviembre del 2001, ante la falta de respuesta del gobierno, lo demandó ante el CIADI,¹³⁵ por US\$ 25 millones, que correspondería al valor de las utilidades esperadas de la concesión (Bechtel, 2005).

133 No hay datos específicos disponibles en relación con la magnitud de esta reclasificación. Lo usual fue actualizar hacia arriba la condición de la vivienda, determinante del grupo tarifario, e incorporar como comerciales e industriales a usuarios que contaban en su vivienda con alguna actividad de este tipo.

134 Entre otras propuestas se anunció a principios de febrero que el aumento tarifario sería de sólo 20 por ciento en promedio, lo que según Bechtel (2005) fue implementado, incluyendo la devolución de los dineros cobrados en exceso a los usuarios.

135 El controlador fundador del consorcio era International Water Limited, registrada en las Islas Caimán. En noviembre de 1999, Bechtel International solicitó a la SISAB el cambio de empresa controladora a la New International Water Limited, registrada en Holanda. Esto fue aprobado por la SISAB en contravención a lo estipulado en el contrato de concesión, y permitió que el consorcio accediera al CIADI para entablar una demanda contra Bolivia. Ver reportaje de Los Tiempos, 12 de noviembre del 2000.

A fines del 2005, el Viceministro de Servicios Básicos anunció que el Estado había llegado a un acuerdo para la compra de las acciones de la socia mayoritaria de Aguas del Tunari S.A., para evitar la decisión del CIADI, y que en diciembre sería suscrito el respectivo convenio. El 19 de enero del 2006, Bechtel anunció que se había llegado a un acuerdo con el gobierno, declarándose que “la concesión se había terminado sólo por la situación de desorden civil y el estado de emergencia en Cochabamba y no por algún acto hecho, o no hecho, por los socios internacionales de Aguas del Tunari S.A.”. Como resultado del acuerdo, se retiraría la demanda ante el CIADI, y no habría pagos compensatorios entre el gobierno y la empresa por la terminación de la concesión y el retiro de la demanda. Según diversos reportes el acuerdo habría sido de un pago nominal a los accionistas internacionales de 2 Bs. (unos 30 centavos de dólar), los que habrían aceptado por efectos de la fuerte presión internacional.

Un segundo elemento a resaltar de esta experiencia es el notable debilitamiento de la institucionalidad regulatoria sectorial, recién creada en 1997.¹³⁶ Efectivamente, durante todo el conflicto la SISAB se vio permanentemente superada por las autoridades políticas, quienes habrían capturado al regulador, el cual sólo podía ratificar decisiones tomadas a nivel de gobierno. Los elementos que influyeron en este hecho fueron principalmente: restricciones presupuestarias e insuficiente personal capacitado en la entidad; constante interferencia política del gobierno desde que surgió el conflicto; las negociaciones y decisiones sobre tarifas fueron dirigidas por el gobierno central, y no por el regulador; los usuarios no sentían que sus intereses estaban siendo protegidos por el regulador; nombramiento del superintendente sólo en carácter de interino, politizando su cargo; y falta de claridad en sus poderes legales. Esto último estaba representado por el hecho que en diciembre de 1998, un año antes del inicio de la concesión, el regulador había decretado un aumento de 20 por ciento en las tarifas de Cochabamba, previendo facilitar la viabilidad económica de la concesión, sin embargo, SEMAPA simplemente rechazó efectuar el aumento y la SISAB carecía de facultades legales para sancionar a la empresa.

La prestación del servicio retornó a la empresa municipal SEMAPA, bajo el control de la Coordinadora. Se reformó el directorio, que antes lo integraban profesionales y políticos municipales, por uno compuesto por tres miembros electos de los diferentes distritos de consumo de la ciudad, un miembro del sindicato de trabajadores, el alcalde (que lo preside), un segundo representante de la oficina del alcalde y un representante del Colegio de Profesionales (designado por el Alcalde). Se ha intentado de esta manera crear un nuevo modelo de gestión,¹³⁷ basado en una empresa estatal con “control social”.

Algunos indicadores básicos de la gestión de SEMAPA, sólo disponibles para el 2002 y 2003, se muestran en el Cuadro B.6, y se comparan con los de Aguas del Illimani S.A., para efectos de benchmarking.

Los elementos más destacados de los indicadores de gestión oficiales que maneja la SISAB, muestran que las coberturas de agua y alcantarillado habrían subido a niveles de 70 por ciento, cifras notoriamente más elevadas que las existentes a fines de los años noventa. Esto obedece, sin embargo, al hecho que el área de concesión otorgada a SEMAPA en el 2002 era de unas 5.000 hás, y abarcaba sólo el centro urbano densamente poblado y barrios de la clase media, ya servidos con la red.¹³⁸ En todo caso, las conexiones que informa SEMAPA han alcanzado a unas 55.000 en el 2000, 58.000 en el 2001, y más de 62.000 para el 2004, las que superarían incluso las metas que tenía Aguas del Tunari S.A.. Estas expansiones se habrían dado especialmente en los barrios relativamente más acomodados de la ciudad, y se ha postergado el crecimiento en los sectores pobres del sur. Es evidente, sin embargo, que la disponibilidad de agua sigue siendo un problema ya que el índice de continuidad sólo alcanza al 60 por ciento. Hay consenso entre los numerosos observado-

¹³⁶ Ver detalles en Nickson y Vargas (2002).

¹³⁷ Detalles de los eventos centrales ocurridos en SEMAPA después de la concesión, con énfasis en los aspectos políticos, se pueden consultar en Spronck (2006).

¹³⁸ En julio del 2004 se expandió el área de concesión al triple, abarcando los barrios pobres periféricos, y zonas de escasamente pobladas, Spronck (2006).

res que después de seis años de rescindida la concesión, los sectores más pobres de la ciudad siguen sin servicio, y están siendo atendidos por carros tanque u otros proveedores, que cobran tarifas muy superiores a las de SEMAPA.

Cuadro B.6. Indicadores seleccionados de SEMAPA y Aguas del Illimani S.A.

Indicador	SEMAPA		Aguas del Illimani S.A.	
	2002	2003	2002	2003
Atención reclamos comerciales (%)	79.5	88.3	97.3	92.2
Índice de recaudación (%)	n.d.	83.1	n.d.	93.3
Cobertura del servicio de agua (%)	68.1	68.7	98.5	98.9
Cobertura del servicio de alcantarillado sanitario (%)	68.3	71.1	77.4	78.9
Cobertura de medición (%)	73.5	74.7	92.1	97.3
Continuidad del servicio (%)	60.0	60	99.8	100
Control de calidad de agua potable (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
Índice de agua no contabilizada (%)	51.1	52.3	32.1	30.1
Número de empleados por c/1000 conexiones agua potable	5.77	11.52	1.80	1.73
Razón de trabajo (%)	0.83	0.77	0.86	0.65
Costo operativo por metro cúbico Bs/m ³	3.06	2.75	3.02	2.78
Índice de rentabilidad de activos fijos (%)	-1.4	1.4	2.0	8.5
Índice de endeudamiento total (%)	15.8	80.0	65.6	61.4

n.d.: no disponible.

Fuente: SISAB.

Otro indicador que ha cambiado notablemente es el número de empleados en la empresa. El índice de empleados por 1.000 conexiones, que en 1997 era de 4,7, había subido a 5,8 en el 2002 y a 11,5 en el 2003. La empresa efectivamente se ha convertido en una agencia de empleo. Según Spronck (2006), el personal ha aumentado en 300 por ciento, principalmente por la injerencia política de la Alcaldía y el sindicato, que han consolidado una poderosa alianza. La intención de incorporar a los usuarios en el control de la empresa, para contrapesar tales intereses, ha fracasado por falta de participación de la población en la elección de sus representantes en el directorio.

En el 2002 SEMAPA tuvo acceso a recursos del Programa de Saneamiento Urbano del BID, aprobado en 1996, por un total de hasta US\$ 18,5 millones, a ser concedido por etapas. La primera etapa, autorizada en el 2002, alcanzaba a US\$ 3,8 millones y se utilizó para capacitación, reducción de fugas y reformas de gestión. La siguiente etapa de US\$ 8,5 millones para obras en el sector sur de la ciudad, y US\$ 1,6 millones para supervisión, aún estaba pendiente de aprobación en el segundo semestre del 2005. Esta etapa está condicionada al cumplimiento de metas de reducción de conexiones clandestinas al 40 por ciento, reducir el personal a niveles de 4 por 1.000 conexiones, y reformar la gestión de la empresa, reduciendo el número de posiciones de gerencia e introduciendo prácticas de contratación por méritos. En adición, dada la situación financiera de la empresa se solicitó un incremento tarifario del 12,5 por ciento, que se cumplió en mayo del 2006.

La empresa tiene una deuda significativa, alcanzando en el 2004 al orden de US\$ 24 millones, haciendo aumentar el índice de endeudamiento por sobre el 80 por ciento. Esto incluye US\$ 7,6 millones del Tesoro Nacional, que fueron transferidas de vuelta a la empresa después de la salida del concesionario. En opinión de la empresa y autoridades de Cochabamba esta acción fue demostración de que el gobierno central ha estado renuente a apoyar la empresa, y ha procurado hacer fracasar el nuevo modelo de gestión. El gobierno instaurado en enero del 2006 ha anunciado su intención de suspender esta deuda.

Las tarifas estuvieron congeladas por casi cinco años, lo que ha representado una caída real del 21 por ciento. El Cuadro B.7 muestra algunos cargos por agua potable comparativos entre principios del 2000 y noviembre del 2005. Los datos más recientes se refieren a los publicados por el SISAB, y corresponderían a septiembre del 2003. Para hacer las comparaciones los cargos se expresan en dólares estadounidenses de agosto del 2006. Según estos datos, las tarifas reales han caído muy significativamente, no sólo en relación al alza de tarifas de enero del 2000, si no que también en relación con las tarifas vigentes a fines de 1999. A lo indicado hay que agregar el hecho que la tarifa por concepto de alcantarillado se redujo nuevamente al 40 por ciento de la cuenta del agua, como lo era antes del cambio de principios del 2000.

En noviembre del 2005, se autorizó un reajuste del 7,5 por ciento, y en mayo del 2006, uno adicional del 5 por ciento, con lo cual las tarifas alcanzarían aproximadamente los niveles que tenían a fines de 1999. De esta manera se habría cumplido con uno de los requisitos para activar el préstamo del BID.

Claramente, la situación financiera se ha deteriorado desde principios del 2000. Los indicadores, ya presentados, demuestran que la empresa sólo está cubriendo sus gastos operacionales, y no cuenta con recursos propios para inversiones. La rentabilidad sobre activos ha sido de $\pm 1,4$ por ciento, y los niveles de endeudamiento han llegado al 80 por ciento.

Si se utilizan los datos de Aguas del Illimani S.A., como comparador de la situación de SEMAPA, se observa que esta última presenta notables deficiencias en prácticamente todos los indicadores disponibles. No es arriesgado conjeturar que Aguas del Tunari S.A. hubiera alcanzado niveles de calidad de gestión similares a los actualmente observados en Aguas del Illimani S.A..

Las perspectivas del abastecimiento de la ciudad siguen siendo poco claras. El proyecto Misicuni sigue en ejecución, habiéndose concluido el túnel y se están iniciando las obras del embalse, con financiamiento del gobierno de unos US\$ 6,5 millones de los US\$ 50 millones que se necesitan. Por otra parte se mantiene la situación de conflicto respecto de perforar pozos adicionales para abastecer a la ciudad. En lo fundamental, el modelo de administración de SEMAPA no ha mostrado ser capaz de superar las graves deficiencias de la prestación del servicio.

Cuadro B.7. Cuadro de tarifas de SEMAPA

Categoría usuario	Tarifas agua potable (US\$, agosto de 2006)				
	Diciembre, 1999	Enero, 2000	Septiembre, 2003	Cambio 2003 - 2000 (%)	Cambio 2003 - 1999 (%)
Residencial 1, lotes vacíos con conexión					
Cargo fijo (hasta 12 m ³ /mes)	1.65	1.69	1.24	-27	-25
Cargo variable (US\$/m ³) *					
Cuenta típica (hasta 12 m ³ /mes)	1.65	1.69	1.24	-27	-25
Residencial 2, viviendas precarias					
Cargo fijo (hasta 12 m ³ /mes)	2.97	2.91	2.48	-15	-17
Cargo variable (US\$/m ³) *	0.14	0.28	0.13	-52	-6
Cuenta típica (16 m ³ /mes)	3.53	4.02	3.01	-25	-15
Residencial 3, viviendas económicas					
Cargo fijo (hasta 12 m ³ /mes)	5.32	4.76	4.65	-2	-13
Cargo variable (US\$/m ³) *	0.17	0.39	0.16	-59	-7
Cuenta típica (20 m ³ /mes)	6.71	7.88	5.94	-25	-11

Cuadro B.7. Cuadro de tarifas de SEMAPA (Cont.)

Categoría usuario	Tarifas agua potable (US\$, agosto de 2006)				
	Diciembre, 1999	Enero, 2000	Septiembre, 2003	Cambio 2003 - 2000 (%)	Cambio 2003 - 1999 (%)
Residencial 4, viviendas de lujo					
Cargo fijo (hasta 12 m ³ /mes)	8.79	8.68	7.74	-11	-12
Cargo variable (US\$/m ³) *	0.23	0.56	0.21	-63	-9
Cuenta típica (27 m ³ /mes)	12.22	17.11	10.86	-37	-11
Usuarios no residenciales					
Comerciales (30 m ³ /mes)		26.96	16.44	-39	
Comerciales especiales (45 m ³ /mes)		41.59	31.22	-25	
Industriales (20 m ³ /mes)		16.05	11.32	-29	
Preferenciales (106 m ³ /mes)		36.38	24.83	-32	
Públicos (80 m ³ /mes)		40.84	25.85	-37	

Fuente: Elaboración propia. Datos 1999 y 2000, de Nickson y Vargas (2002) y Calisaya (2000). Datos de septiembre 2003, SISAB.

APÉNDICE C – CHILE

Reformas sectoriales e incorporación de operadores privados

En los años 1989 y 1990 se puso en marcha una significativa y profunda reforma del sector sanitario en Chile.¹⁰⁴ Esta reforma se materializó con la promulgación de una serie de leyes y reglamentos que definieron los requerimientos y derechos de los operadores para la prestación de los servicios en el país, establecieron un marco tarifario orientado a promover la eficiencia y el autofinanciamiento de largo plazo de los servicios, fijaron un esquema de subsidios a la demanda para atender las necesidades de las familias más pobres, y crearon una entidad regulatoria, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS).¹⁰⁵

Entre los elementos más relevantes para este estudio, cabe señalar que el marco de regulación sectorial exige que la prestación, para servicios de más de 500 conexiones, sea efectuada por empresas organizadas como sociedades anónimas, de giro exclusivo, las que se rigen por la figura de concesión, y cuyas obligaciones y derechos, así como las de los usuarios, están especificadas en las leyes y reglamentos respectivos. Los contratos de concesión son sucintos explicitando la identificación de la concesionaria, el tipo de concesión (etapas del servicio), ciertos aspectos técnicos (fuentes de agua a utilizar, área de operación, condiciones de descargas, sistema de tratamiento, entre otros), las normas aplicables, el programa de desarrollo (plan de inversiones a 15 años), las tarifas iniciales y las garantías involucradas. El marco regulatorio no hace diferencia en cuanto a la propiedad de las sociedades concesionarias, y establece que tales concesiones tienen duración indefinida, estando sujetas a sanciones por incumplimientos y eventual caducidad e intervención por falta grave en el cumplimiento de las obligaciones.

El ente regulador tiene actuación nacional, y contempla como funciones esenciales las de fiscalización de los prestadores en cumplimiento de las normas relativas a los servicios sanitarios, y el control de residuos líquidos industriales. También revisa las solicitudes de concesión, o llama a licitaciones para concederlas, recomendando a la autoridad mandante (el Ministerio de Obras Públicas) sobre su adjudicación. La entidad se relaciona con el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas, estando su financiamiento fijado por el Ministerio de Hacienda dentro del proceso anual de formulación de la Ley de Presupuesto. El ente está dirigido por un Superintendente, designado por el Presidente de la República con duración indefinida. Entre 1990 y marzo de 2006 hubo sólo dos personas en este cargo. Los requisitos e inhabilidades del Superintendente están establecidos en la Ley, y en 2006 la selección del nuevo Superintendente fue efectuada bajo un procedimiento de concurso público, que se viene aplicando para los cargos de Alta Dirección Pública del Estado chileno desde 2003. La entidad ha alcanzado un elevado prestigio por su calidad técnica y autonomía, habiendo contado con apoyo financiero del BID en 1994 para su fortalecimiento.¹⁰⁶

En contraste con la experiencia de otros países, conviene reseñar brevemente algunos aspectos de particular importancia del sistema de regulación chileno. En primer lugar, un eje fundamental del marco regulatorio es el esquema de fijación de tarifas. Este está establecido en la respectiva Ley y su Reglamento, el cual fija las fórmulas objetivas de cálculo, basadas en el concepto de costos marginales y de autofinanciamiento de una empresa modelo,¹⁰⁷ y aplica una tasa de costo de capital que refleja el riesgo del sector. Estas tarifas se cal-

104 Detalles de este proceso, y la evolución del sector en los años noventa, se pueden consultar en Oxman y Oxer (2000) y Fisher y Serra (2003).

105 Las leyes y reglamentos pertinentes al sector sanitario están disponibles en el sitio web de la SISS: www.siss.cl.

106 Ver BID (1994a).

107 La empresa modelo es una empresa ficticia, con diseño y operación eficiente y de tamaño óptimo, cuyos costos se utilizan para fijar las tarifas de los prestadores. Así, en los procesos de fijación tarifaria no se utilizan necesariamente los costos reales del prestador, los que pueden incorporar numerosas ineficiencias.

culan por etapas del servicio (producción de agua potable, distribución de agua potable, recolección de aguas servidas y disposición y tratamiento final de aguas servidas),¹⁰⁸ y están fijados los procedimientos para su actualización por inflación. Cada cinco años las tarifas pueden ser revisadas, en conjunto con los planes de desarrollo, a partir de bases metodológicas que establece la SISS, y de los estudios que tanto el prestador como la SISS deben preparar e intercambiar. En caso de discrepancias en supuestos o resultados, la Ley y su Reglamento fijan un procedimiento de resolución de conflictos, que puede terminar en una comisión de tres peritos, que en definitiva deciden sobre las discrepancias.

Relacionado con lo anterior, y destacando que el sistema establece una tarifa única para cada área de servicio, sin distinguir por tipo de usuario o volúmenes de consumo, se estableció un sistema de subsidios a la demanda, focalizado estrictamente en favorecer a familias de bajos ingresos. En este esquema, las municipalidades identifican las familias que califican para este subsidio, siguiendo procedimientos establecidos por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), para este y otros programas de carácter social, e informan a las empresas prestadoras cuales son los usuarios favorecidos. La empresa factura la parte del subsidio de las familias favorecidas al Municipio, quién los reembolsa periódicamente, a partir de recursos que le asignan para este propósito el gobierno central. El concepto fundamental detrás de este esquema es que el Estado, y no la empresa, es el responsable de asegurar que las familias de bajos ingresos accedan al servicio.

Incorporación de operadores privados

A pesar del notable desarrollo de las empresas públicas regionales, desde inicios de la reformas, a mediados de los años noventa el gobierno tomó la decisión de incorporar masivamente al sector privado en el control y propiedad de las empresas del sector. Este proceso se justificó principalmente por el interés de aumentar significativamente la cobertura de tratamiento de aguas servidas, la que al inicio del proceso estaba en un nivel del 23 por ciento. Se estimaba que el volumen total de inversiones requeridas alcanzaba a unos US\$ 2.200 millones, a ser aplicados hasta el año 2010, fecha en la cual se estableció como meta tener 100 por ciento de cobertura. El gobierno consideró explícitamente que prefería utilizar sus propios recursos para el financiamiento de otras necesidades sociales, y por ello se hacía necesario aprovechar la capacidad del sector privado para apalancar recursos. Adicionalmente, se preveía que operadores privados internacionales podrían aportar tecnología y experiencia en el diseño y operación de plantas de tratamiento de aguas servidas, en adición a las de gestión propias de este tipo de servicios.

Esta decisión contó con un amplio apoyo político reflejado, entre otros aspectos, en la aprobación de diversas modificaciones legales dirigidas a reforzar el marco regulatorio. En efecto, en febrero de 1998 se promulgaron cambios en las normativas vigentes, las que recogieron las experiencias del sector sanitario, del sector eléctrico y de telecomunicaciones de Chile, y tuvieron a la vista explícitamente que el sector se abriría a operadores privados.

La política hacia los trabajadores de las empresas, que se anticipaba eran excedentarios, involucró un acuerdo marco con el conjunto de sindicatos del sector, el que estableció, entre otros aspectos, el pago anticipado al momento de la privatización, de las indemnizaciones por años de servicio, con un bono significativo por encima de los mínimos legales. En adición, se acordó que los trabajadores mantuvieran su situación contractual al inicio de la privatización, y quedaron estipuladas indemnizaciones adicionales especiales, de cargo de las empresas, en caso de despidos posteriores, dentro de ciertos plazos. También se ofreció la posibilidad de adquirir una parte del paquete accionario de la empresa a ser privatizada, a un precio favorable, con cargo a las indemnizaciones.

¹⁰⁸ El sistema tarifario no reconoce costos de conexión, ya que la construcción de redes secundarias y de conexiones domiciliarias son de cargo de los urbanizadores.

En una primera etapa, entre 1998 y 2000, el Estado efectuó la venta de cinco empresas, licitando paquetes accionarios minoritarios¹⁰⁹ (variables entre 40 por ciento y 45 por ciento), pero con traspaso de control a través de pactos de accionistas, a consorcios que incorporaban operadores con experiencia demostrada en el sector, y que tuvieran una capacidad financiera acorde con los requerimientos de los planes de desarrollo. El Estado se reservó un mínimo de 35 por ciento en cada empresa lo que, de acuerdo con la Ley de Sociedades Anónimas, le permitía mantener poder de veto sobre diversas decisiones estratégicas, especialmente relacionadas con traspasos del control. Los pactos de accionistas también impusieron condiciones de veto sobre otros aspectos especiales, como ser los traspasos de derechos de agua cruda. La incorporación de privados también incluyó, en algunos casos, la venta de ciertos porcentajes de la propiedad en la Bolsa¹¹⁰ y un 10 por ciento restante fue ofrecido a los trabajadores.¹¹¹

En el año 2001 el Estado modifica el esquema de venta de paquetes accionarios controladores, por un esquema de licitación de contratos de transferencia del derecho de explotación del servicio.¹¹² En este esquema el Estado mantuvo la plena propiedad de las concesiones, consolidadas en una empresa residual, pero dejó de participar en la propiedad de la empresa operadora, quedándose con algunos activos críticos, principalmente los derechos de agua cruda. Los pasivos de las empresas estatales fueron liquidados con los recursos que se captaron con la venta de los contratos. Un cambio central respecto del esquema anterior es que estos contratos tienen un plazo limitado a 30 años, lo que exigió incorporar una variedad de cláusulas referidas al cierre del mismo, que fueron causa de numerosas aclaraciones y revisiones.

Adjudicándose participaciones controladoras, bajo el esquema de venta de paquetes accionarios, llegaron al país Anglian Water, Thames Water, un consorcio formado por SUEZ/AGBAR, e IBERDROLA. Posteriormente, entre los años 2001 y 2004, y habiéndose superado algunas dificultades asociadas a la novedad de los contratos de transferencia de derechos de explotación, y al menor tamaño relativo de las empresas, se adjudicaron los servicios de las restantes ocho empresas regionales. En esta oportunidad, sólo Thames Water amplió su participación en el mercado, siendo el resto de los servicios adquiridos por grupos chilenos. En cada caso los nuevos operadores crearon empresas regionales, y el Estado consolidó los activos y pasivos de las empresas públicas residuales en la Empresa de Servicio Sanitarios de Antofagasta (ESSAN S.A.), que ya existía previamente.

En el Cuadro C.1, se presenta un resumen de la estructura de propiedad del sector sanitario chileno a principios del 2006, el que incorpora las ventas y transferencias indicadas anteriormente, así como diversas fusiones y ventas adicionales entre controladores. A esta fecha, los únicos operadores internacionales presentes en el país son SUEZ/AGBAR, que controlan los servicios de gran parte de la Región Metropolitana, IBERDROLA que controla ESSAL S.A., operadora de la X región, y el Fondo de Inversiones Southern Cross de Argentina. Entre ellas abarcan el 63 por ciento de los clientes. Antes de la salida de Anglian Water, que se comenta más adelante, los operadores internacionales alcanzaron a controlar un 78 por ciento del mercado.¹¹³

109 Estos incluyeron tanto la venta de acciones existentes, como la adquisición de nuevas acciones emitidas para capitalizar las empresas. Detalles de todos los procesos de privatización se encuentran en un reciente libro del Sistema de Empresas, SEP (2006).

110 Estos porcentajes fueron adquiridos principalmente por Fondos de Inversiones, entre los que se destacan los fondos manejados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

111 El porcentaje efectivamente traspasado varió dependiendo del número de trabajadores que aceptó adquirir acciones a cambio del pasivo por indemnizaciones laborales.

112 Las razones de este cambio, en opinión del autor, no tenían un sustento técnico claro, y más bien obedecieron a cambios de política del gobierno que asumió en el 2000.

113 En septiembre del 2006 la Corporación Marubeni de Japón adquirió el 100 por ciento de las acciones de Aguas Décima, que opera en la ciudad de Valdivia, con lo cual la participación de empresas extranjeras aumentó levemente.

Cuadro C.1. Estructura de la propiedad del sector sanitario en Chile (principios 2006)

Región	Empresa	Número de clientes (diciembre 2005)	%	% Propiedad accionaria controlador	Grupo controlador
RM **	Aguas Andinas S.A.	1,387,267	35.5	51%	Suez/AGBAR
VI y VIII	ESSBIO S.A.	590,228	15.1	51%	Southern Cross Group
V	ESVAL S.A.	490,423	12.5	42%	Grupo Hurtado Vicuña / Fernández León
VII	Aguas Nuevo Sur Maule S.A.	187,766	4.8	Concesión Explotación	Southern Cross Group
RM **	SMAPA	172,845	4.4	100%	Empresa de Servicios Municipales de Maipú
IX	Aguas del Araucanía S.A.	172,503	4.4	Concesión Explotación	Grupo Solari
IV	Aguas del Valle S.A.	161,046	4.1	Concesión Explotación	Grupo Hurtado Vicuña / Fernández León
X	ESSAL S.A.	160,935	4.1	51%	IBERDROLA
II	Aguas de Antofagasta S.A.	125,790	3.2	Concesión Explotación	Grupo Luksic
I	Aguas del Altiplano S.A.	121,107	3.1	Concesión Explotación	Grupo Solari
RM **	Aguas Cordillera S.A.	107,469	2.7	100%	Suez/AGBAR
III	Aguas Chañar S.A.	72,423	1.9	Concesión Explotación	Hidrosan-Icafal-Vecta
XII	Aguas Magallanes S.A.	43,688	1.1	Concesión Explotación	Grupo Solari
X	Aguas Decima S.A.	35,703	0.9	98%	SUEZ / Almendral *
XI	Aguas Patagonia de Aysen S.A.	21,996	0.6	Concesión Explotación	Hidrosan-Icafal-Vecta
RM **	Aguas Manquehue S.A.	4,983	0.1	100%	Suez/AGBAR
RM **	Aguas de los Dominicos S.A.	3,185	0.1	100%	Suez/AGBAR
	Otras 34 empresas	52,741	1.3		
Total		3,912,098	100		

* Esta empresa fue adquirida en septiembre del 2006 por el Grupo Marubeni.

** RM: Región Metropolitana

Fuente: Superintendencia de Servicios Sanitarios.

No cabe duda que la incorporación de operadores privados cumplió plenamente con los objetivos previstos a mediados de los años noventa. A fines del 2005 la cobertura de agua potable ha alcanzado al 99,8 por ciento de la población urbana, mientras que la de alcantarillado es de 95,1 por ciento. Por su parte, la cobertura de tratamiento de aguas servidas es de 73,4 por ciento, y se espera alcanzar sin dificultades la meta de 100 por ciento de cobertura al año 2010. Las empresas privadas han invertido desde 1998 al 2005 un total de US\$ 1.900 millones, de lo cual 35 por ciento han sido de recursos propios, y el resto de endeudamiento. En este último aspecto se destaca que cuatro empresas han sido exitosas en colocar bonos, por un total de unos US\$ 1.027 millones, a plazos de entre 5 y 25 años. También han sido notables los aumentos de productividad, eficiencia en las áreas operacionales y comerciales, y calidad de atención a los usuarios.¹¹⁴

Estudios de caso

Caso Thames Water – ESSBIO S.A. y Aguas Nuevo Sur Maule S.A.

Entre 1999 y 2001 Thames Water adquirió el control de los servicios de las regiones VI, VII y VIII de Chile, llegando a abarcar un 20 por ciento de los clientes del país, convirtiéndose en el segundo mayor grupo del sector.

114 Ver datos en Fisher y Serra (2003).

En febrero del 2006, sin embargo, la empresa concretó la venta de la totalidad de sus acciones a un grupo inversionista local y se retiró del país. Los antecedentes básicos de este caso se muestran en el Cuadro C.2.

Cuadro C.2: Datos básicos del caso Thames Water en Chile

País	Chile	Chile	Chile
Ámbito geográfico	VI Región de Los Libertadores	VIII Región del Bío-Bío	VII Región del Maule
Nombre empresa	Empresa de Servicios Sanitarios del Libertador (ESSEL S.A.)	Empresa de Servicios Sanitarios del Bío-Bío (ESSBIO S.A.)	Aguas Nuevo Sur Maule S.A.
Mandante	CORFO, a través del Sistema de Empresas (SEP)		
Tipo de contrato	Concesión integral indefinida	Concesión integral indefinida	Contrato de transferencia de explotación, por 30 años.
Grupo controlador	Inversiones Andes Sur S.A. formado por Thames Water (50%) y Electricidade de Portugal (EDP), (50%). En dic. 2001, EDP vende su participación a Thames Water.	Inversiones Aguas Arauco, 100% de Thames Water.	Thames Water Chile Ltda.
Oferentes	Inv. Andes Sur: US\$ 112,5 MM Aguas Portugal : US\$ 78,9 MM PPL & Global: US\$ 61,1 MM Aguas Puerto: US\$ 50,3 MM Vivendi: US\$ 45,0 MM	Aguas Arauco: US\$ 282,2 MM Vivendi: US\$ 269,0 MM	Thames Water Chile Ltda.: US\$ 171 MM
Composición societaria del consesionario (año adquisición)	Inversiones Andes Sur (45%) CORFO (55%)	Inversiones Aguas Arauco (42%) CORFO (49%) En adición Aguas Arauco compró 9% de las acciones ofrecidas en Bolsa, quedando con un 50,97%.	Thames Water (99,99%) Inversiones Aguas Arauco (0,01%).
Fecha venta	Noviembre 1999	Septiembre 2000	Noviembre 2001
Fecha inicio control	Marzo 2000	Diciembre 2000	Diciembre 2001
Fecha salida contrato	Febrero 2006		
Empresa sucesora	Fusionada con ESSBIO S.A. en Octubre 2002	Inversiones Sanitarias del Sur Ltda., del Southern Cross Group, adquirió el 100% de acciones de Thames Water, que representaban el 50,9% de ESSBIO S.A.	Inversiones Sanitarias del Sur Ltda., del Southern Cross Group.
Número de clientes (dic. fecha adquisición)	138.000	365.000	162.000
Facturación año adquisición (MM US\$)	19,8	40,0	14,0
Tipificación causas de terminación o retiro	Decisión estratégica de la casa matriz (RWE) de concentrar sus actividades en el sector eléctrico en Europa, liquidando todas sus empresas en el mundo.		

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de Thames Water y resultados de su gestión

Thames Water inició sus actividades en Chile durante el año 1999, asociándose estratégicamente con una empresa de ingeniería local, Hidrosán S.A., para efectos de preparar y presentar ofertas para adquirir las diversas empresas sanitarias que saldrían a la venta.¹¹⁵

¹¹⁵ Thames Water presentó una oferta sin éxito para adquirir la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A. (EMOS S.A.) en 1999. También preparó una oferta para adquirir ESSCO S.A., que atiende la IV región, a través de ESVL S.A., justo antes de salir

En noviembre de 1999, la empresa Inversiones Andes Sur, de propiedad de Thames Water y Electricidade de Portugal (EDB) en partes iguales, fue el mayor oferente por las acciones de ESSEL S.A., que atendía la VI región. El precio ofertado alcanzó a más US\$ 112 millones, por el 45 por ciento de las acciones. Posteriormente, en diciembre del 2001, Thames Water compró la totalidad de las acciones de EDB, quedando con el 100 por ciento de Inversiones Andes Sur. En octubre del 2002 esta empresa fue fusionada con ESSBIO S.A., una vez que Thames Water adquirió también el control de dicha empresa.

En septiembre del año 2000, Inversiones Aguas Arauco, de 100 por ciento propiedad de Thames Water, se adjudicó el 42 por ciento de las acciones de ESSBIO S.A., empresa que atiende la VIII región, por un valor total de US\$ 282 millones. De este total unos US\$ 196 millones fueron pagados a CORFO y el saldo, unos US\$ 86 millones, fueron ingresados en ESSBIO S.A. como aporte de capital. Adicionalmente, Thames Water adquirió de inmediato casi un 9 por ciento adicional de acciones, por US\$ 48 millones, que no se pudo vender a otros inversionistas en la Bolsa o a los trabajadores. De esta manera Inversiones Aguas Arauco quedó con el 51 por ciento de la propiedad de ESSBIO S.A. Por último, en noviembre del 2001, Inversiones Aguas Arauco fue el único proponente para la adquisición de la transferencia de los derechos de explotación de los servicios de la VII región del Maule, por un valor de US\$ 171 millones. En su conjunto Thames Water invirtió del orden de US\$ 566 millones en la adquisición de empresas en Chile, incluyendo la compra de la participación de EDP, abarcando con ello un mercado que alcanzó unos 780.000 clientes a fines del 2005, los que representan casi el 20 por ciento del total del país.

Un reflejo general de la situación de estas empresas antes de la privatización, y de la gestión de Thames Water desde el 2001, se puede sintetizar con el análisis de algunos datos seleccionados de ESSBIO S.A., que se presentan en el Cuadro C.3.

Entre 1990 y 2000, mientras era de propiedad pública, ESSBIO S.A. elevó las coberturas de agua de 94 por ciento a 99 por ciento, las de alcantarillado de 69 por ciento a 86 por ciento, y la de tratamiento de aguas servidas de 3 por ciento a 26 por ciento. Las inversiones totales fueron de más de US\$ 205 millones, financiadas fundamentalmente con recursos propios, ya que la empresa no contó con la autorización del Ministerio de Hacienda para contratar empréstitos, por consideraciones de equilibrio fiscal. Para financiar las inversiones se aumentaron las tarifas medias, en niveles promedio de 137 por ciento, principalmente durante los primeros años de la reforma. La relación deuda/capital se mantuvo relativamente baja (alrededor de 0,40), y estaba asociada a créditos con el BID del antiguo Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS), adquiridos antes de la creación de la empresa, y que le fueron traspasados en su constitución. La baja cifra a diciembre del 2000 muestra el hecho que con los recursos de la capitalización de ESSBIO S.A., a fines del 2000, se canceló la deuda histórica. La utilidad operacional en ese período, pasó de cifras negativas en los años 1990 y 1991, a cifras positivas a partir de 1993. Las utilidades acumuladas alcanzaron a US\$ 73 millones, con una rentabilidad sobre activos que creció paulatinamente hasta niveles de 4,5 por ciento.¹¹⁶

del país. Thames además presentó una oferta en la licitación de los servicios de Capital Federal y partidos vecinos de Buenos Aires en Argentina, e intentó desarrollar negocios en Brasil y Colombia.

116 La baja rentabilidad del año 2000 se debe a la imputación ese año de los costos asociados al proceso de privatización de la empresa.

Cuadro C.3. Indicadores seleccionados de ESSBIO S.A.

Indicadores	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cobertura agua potable (%)	94.4	99.3	99.3	99.3	99.2	99.2	99.2
Cobertura alcantarillado (%)	69.2	86.1	87.4	87.7	88.5	89.3	89.0
Cobertura tratamiento aguas servidas (%)	2.8	26.4	37.4	59.8	85.8	87.8	89.5
Inversiones (MMUS\$, junio 2006)	7.0	35.2	26.2	114.8	65.4	45.3	113.5
Facturación media (US\$/m ³ , junio 2006)	0.27	0.64	0.72	0.92	1.03	1.07	1.10
Deuda/Capital	0.44	0.13	0.09	0.39	0.40	0.46	0.63
Utilidad líquida (MMUS\$, junio 2006)	-4.6	0.2	12.8	30.8	40.9	41.8	53.4
Rentabilidad sobre activos (%)	n.d.	0.04	2.6	4.1	4.0	4.0	4.7
Agua no contabilizada (%)	35.4	35.0	35.6	36.7	36.6	36.1	35.2
Empleados por 1000 clientes	1.68	1.84	1.48	1.26	1.12	1.13	1.24
Tasa de eficiencia en la recaudación (%) *	100.6	97.6	97.0	98.0	100.0	99.0	99.2
Incumplimiento de normas de calidad (%)							
Parámetros químicos (%)	s.i.	9.7	7.6	3.7	1.0	0.9	0.7
Reclamos por 1000 clientes	s.i.	2	2	91	81	44	50
Valor de las multas (MUS\$, junio 2006)	s.i.	s.i.	22.5	499.7	134.3	2,787.7	1,912.5

* La tasa puede ser superior al 100 por ciento en algunos años, al recuperarse deuda de períodos anteriores.

s.i.: sin información

Fuente: Superintendencia de Servicios Sanitarios, Informes de Gestión, varios años.

Los indicadores de eficiencia mostraban niveles elevados desde el comienzo del período, con agua no contabilizada del orden del 35 por ciento, y niveles de empleados por 1.000 conexiones del orden de 1,7 a 1,8 como consecuencia del alto grado de externalizaciones impulsadas en todas las áreas de la empresa. También el área comercial mostraba elevados indicadores reflejados, por ejemplo, en una eficiencia de cobranza cercana al 100 por ciento. En lo que respecta a los niveles de calidad, estos mejoraron notablemente, llegándose a incumplimientos insignificantes en la mayoría de ellos. Sólo el de parámetros químicos mostraba un incumplimiento cercano al 10 por ciento.

Thames Water tomó el control de ESSBIO S.A. en diciembre del 2000, y en octubre del 2002, ESSEL S.A. también propiedad de Thames Water, se fusionó en ESSBIO S.A., por lo que los datos a partir de esa fecha incluyen ambas empresas. El aspecto más saliente de la gestión de Thames Water corresponde al crecimiento acelerado de la cobertura de tratamiento de aguas servidas, que alcanzó a casi 90 por ciento al fin del período. La inversión total de ESSBIO S.A. en esos años fue de US\$ 369 millones. Para su financiamiento se contó con un importante aumento de la facturación, asociada a la incorporación de pagos por los servicios de tratamiento de aguas servidas. En adición, ESSBIO S.A. efectuó en julio del 2002 una emisión de bonos en Unidades de Fomento,¹¹⁷ por el equivalente de unos US\$ 75 millones, con una serie a 6 años plazo, y otra a 21 años.

¹¹⁷ La Unidad de Fomento es una unidad de cuenta expresada en pesos, que se reajusta diariamente según el Índice de Precios al Consumidor.

Aún así, la empresa se encontró con dificultades para cumplir con los planes de desarrollo comprometidos con la SISS. Al año 2004, estos alcanzaban a un 86 por ciento en la VI Región y un 37 por ciento en la VIII Región.¹¹⁸ El atraso relativo en esta última región se explica por demoras en la construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas, lo que estuvo asociado a ciertos problemas de adjudicación de contratos, así como a la decisión del nuevo propietario de Thames Water, RWE, de reducir el ritmo de inversión previendo su venta.¹¹⁹ Estos atrasos tuvieron como consecuencia significativas multas aplicadas por la SISS, las que en el período 2001 – 2004 alcanzaron a US\$ 5,4 millones.

Las utilidades de ESSBIO S.A. crecieron rápidamente desde niveles de US\$ 13 millones en el 2001, hasta US\$ 53 millones en el 2005. Con ello la rentabilidad sobre activos, se recuperó a los niveles históricos de entre 4 por ciento y 5 por ciento.¹²⁰

Es relevante señalar que durante el 2005 la Superintendencia de Valores y Seguros detectó ciertas irregularidades en operaciones relacionadas entre Thames Water e Hidrosán, un grupo chileno de ingeniería y construcción de obras. Ello provocó sanciones por parte de dicha Superintendencia a algunos ex ejecutivos de ESSBIO S.A. y Thames Water en Chile, los que a septiembre del 2006 aún están en la justicia, aunque se llegó a un acuerdo extrajudicial de compensación de Thames Water a CORFO, como socio minoritario de ESSBIO S.A., quién presumiblemente habría sido perjudicado por diversas operaciones con empresas relacionadas. La publicidad y negociaciones asociadas a esta situación trabaron temporalmente el proceso de venta de ESSBIO S.A. y Nuevo Sur Maule, que se detallan en la siguiente sección.

Causas de la salida de Thames Water

Durante el año 2005 Thames Water anunció la venta de sus empresas en Chile, materializándose su salida en febrero del 2006. Las causas de la salida deben buscarse en la situación y políticas estratégicas del grupo controlador de la empresa, la alemana RWE Thames Water.

Thames Water es una de las 10 empresas regionales del Reino Unido privatizadas en 1989, y proporciona servicio a unos 13 millones de clientes en Londres y el área del Valle del Támesis, atendiendo un 25 por ciento del mercado de Inglaterra y Gales.¹²¹ Al igual que otras empresas del Reino Unido, que se vieron con amplia disponibilidad de recursos, y limitaciones para crecer en su mercado local, Thames Water, a partir de 1995 inició su expansión al mercado mundial del agua. En esa fecha obtuvo contratos en Bangkok (Tailandia), en Da Chang (un suburbio de Shanghai, China) para un construcción-operación-transferencia (BOT) de tratamiento de aguas, y en Adelaida (Australia). En 1996 se suscribieron contratos en Puerto Rico y Turquía, y en 1997 se firmó un contrato para administrar la infraestructura en el este de Jakarta (Indonesia). En los años 1999 y 2000 adquirió el control de las empresas ESSEL S.A. y ESSBIO S.A. en Chile. Adicionalmente, durante el 2000 adquirió la compañía de agua de Elizabethtown, basada en Nueva Jersey, y un contrato de construcción de una planta de tratamiento de agua en el oeste de Bangkok.

En septiembre del 2000, RWE, un conglomerado alemán dedicado fundamentalmente a la energía y gas, adquirió Thames Water por unos US\$ 8.250 millones, incluyendo todas sus operaciones en el mundo, lo que le permitió convertirse en una empresa multiservicio a nivel mundial. Thames Water tenía una base de unos 43 millones de clientes, y RWE estimaba que el mercado del agua tenía grandes perspectivas de crecimiento,

118 Concurrentemente, el cumplimiento del plan de desarrollo en la VII región, también de responsabilidad de Thames, alcanzaba sólo a 34 por ciento.

119 Ver detalles en la sección siguiente.

120 Al contrario de lo señalado para ESSBIO, la Empresa Aguas Nuevo Sur Maule, que opera en la VII región, ha presentado pérdidas significativas desde el 2001, como consecuencia principal de diferencias de cambio, asociadas a un crédito en yenes japoneses tomado por la empresa para adquirir el contrato de derecho de explotación.

121 Diversos antecedentes de la historia de Thames Water, que se resumen esta sección, se pueden obtener de www.thameswater.co.uk.

ingresos y utilidades estables, mientras que en el mercado eléctrico europeo estaba soportando un proceso de desregulación. RWE ya había ingresado a este negocio con operaciones en Alemania y Europa del Este, las que fueron incorporadas a la nueva división de agua (RWE Thames Water). Con esta operación RWE se convirtió en la empresa N° 3 a nivel mundial en el sector de agua.¹²² Simultáneamente, RWE se fusionó con el conglomerado alemán VEW para fortalecer su posición en los negocios de electricidad, gas, gestión de residuos y reciclaje, y se deshizo de diversas operaciones consideradas periféricas.

Dentro de este contexto de acelerada expansión, en el año 2001, RWE Thames Water anunció el acuerdo para la adquisición de American Water Works, la compañía privada más grande de Estados Unidos, lo que le significó un desembolso de unos US\$ 8.600 millones. En los años siguientes adquirió un número importante de participaciones y contratos en diversas empresas, de modo que a principios del 2003, al completar la adquisición de la American Water Works, RWE Thames Water proveía servicio a unos 70 millones de clientes en 46 países.

Los indicadores seleccionados de RWE, que se presentan en el Cuadro C.4, muestran que este conglomerado en el 2001 contaba con activos de más de US\$ 100.000 millones, un capital de US\$ 12.500 millones, y ventas totales de US\$ 57.000 millones. Las cifras consolidadas del sector agua muestran que las ventas totales pasaron de US\$ 3.000 millones en el 2001, a un máximo de US\$ 4.800 millones en el 2003, para caer a unos US\$ 3.600 millones en el 2005. La participación del sector en las ventas totales subió de 5,5 por ciento, a un máximo de 13,6 por ciento, y en lo que se refiere a los resultados operacionales, este sector aportó más de un tercio del total de la empresa entre el 2002 y el 2005.

A nivel regional se observa que las actividades de Thames Water en el Reino Unido siempre fueron significativas para RWE, aunque con una tendencia decreciente hasta el 2004. En tanto, las ventas en Alemania y el resto de Europa crecieron significativamente, constituyéndose en el mayor mercado para RWE en este sector. Por otra parte, con la adquisición de American Water Works en el 2003, las ventas en el resto del mundo crecieron a cifras cercanas a los US\$ 1.600 millones.

En este proceso de expansión se observa un crecimiento significativo de los niveles de endeudamiento de RWE, especialmente en los años 2002 y 2003. La tasa de retorno global de la empresa se mantuvo en poco más de 10 por ciento entre el 2001 y el 2003, incrementándose posteriormente hasta casi el 15 por ciento, mientras que las referidas al sector agua fluctuaron entre 6,5 por ciento y 7,4 por ciento.

Cuadro C.4. Indicadores seleccionados de RWE y RWE Thames Water - Millones de US\$*

Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005	1/2006
Activos totales	102,511	98,732	80,846	69,731	91,192	78,472
Capital	12,475	8,787	7,392	8,359	11,114	9,092
Relación deuda/capital	7.2	10.2	9.9	7.3	7.2	7.6
Ventas totales	56,459	45,916	35,778	31,469	35,271	18,428
Ventas sector agua	3,078	4,499	4,772	4,291	3,551	s.i.
Ventas sector agua/total (%)	5.5	9.8	13.3	13.6	10.1	s.i.
Ventas sector agua por regiones						
- Gran Bretaña	2,294	1,693	1,307	1,255	1,607	s.i.
- Alemania/Europa	295	2,402	1,904	1,691	**	s.i.
- América y resto	490	405	1,561	1,345	1,944	s.i.

¹²² Extensa información sobre el grupo RWE AG, y sus varias operaciones, puede obtenerse de su página web: www.rwe.com. Una presentación crítica de las operaciones de RWE Thames Water en el mundo puede verse en de la Motte (2003).

Cuadro C.4. Indicadores seleccionados de RWE y RWE Thames Water - Millones de US\$* (Cont.)

Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005	1/2006
Resultados operaciones agua/total (%)	s.i.	36	35	33	23	s.i.
RWE retorno/capital (%)	10.5	10.4	10.4	12.8	14.7	s.i.
RWE Agua retorno/capital (%)	6.7	7.3	6.5	7.0	7.4	s.i.

* Cifras originales en Euros han sido convertidas a US\$ utilizando el tipo de cambio promedio de diciembre de cada año.

** Actividades de agua reincorporadas en el sector energía.

s.i.: Sin información.

Fuente: Elaboración propia a partir de RWE, Annual Report, varios años.

A pesar de los buenos resultados financieros de las actividades del sector agua, en el año 2004 RWE decide reorientar su estrategia de negocio, optando por reenfocarse a su centro de negocios original, es decir, la energía en Alemania y Europa. Ello implicó poner a la venta todas las operaciones del sector agua en el mundo, para permitirle generar caja para inversiones en energía, que se reconoció como el área donde la compañía podía crear más valor, y distribuir mayores dividendos a los accionistas.¹²³ Se estableció que Europa era el mercado donde RWE poseía mayor conocimiento, y es desde este lugar donde se planeó llegar a ser la quinta compañía de electricidad y gas del mundo. Se consideró además que el valor del negocio del agua no estaba reconocido en el valor de la acción de RWE, y que este sector se estaba valorizando más como una operación aislada (stand-alone). En noviembre del 2004, se anunció la puesta en venta de American Water Works y posteriormente la de Thames Water, esperándose completar el proceso a más tardar en el 2007. Mientras tanto se optó por liquidar todas las empresas de otros países, consideradas periféricas.

Adicionalmente, según las fuentes entrevistadas, las expectativas de desarrollo y retorno del negocio en Chile estuvieron por sobre la realidad, la demanda unitaria (m³/usuario/mes) decreció entre 1999 y 2004, la explotación de negocios relacionados¹²⁴ no se desarrolló como se esperaba y, por otra parte, los países vecinos detuvieron el ritmo de incorporación de la iniciativa privada, con lo cual el crecimiento en la región quedó muy limitado para la empresa.

En el caso de Chile, un banco de inversiones contratado por RWE inició en el 2004 las acciones destinadas a vender todas las participaciones de Thames Water. Ya a finales de dicho año se comenzó un proceso de licitación con varios competidores, entre los cuales estaban las firmas locales Grupo Solari, Consorcio Financiero (Grupo Hurtado Vicuña – Fernández León) y el Fondo de Inversiones Southern Cross (de Argentina). Luego de intensas negociaciones con Southern Cross, competidor que había realizado la mejor oferta, en febrero del 2006 se anunció el cierre de la negociación, por un valor cercano a los US\$ 300 millones,¹²⁵ aceptando con ello una pérdida de unos US\$ 200 millones, respecto del valor de adquisición original de las empresas. Esta operación fue finiquitada ese mismo mes, transfiriéndose la propiedad accionaria al grupo citado.

Consecuencias de la salida de Thames Water

El nuevo controlador ha anunciado su intención de recuperar rápidamente el ritmo de inversiones en las regiones bajo su territorio operacional, y alcanzar en breve las metas de cobertura y calidad de servicio exigidas por los planes de desarrollo autorizados por la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS). De esta manera, se revertiría el retraso en los planes de inversión de las empresas de Thames Water.

123 RWE Annual Report 2005.

124 Los negocios relacionados se refieren principalmente al tratamiento de residuos líquidos industriales (RILES), caso en el cual se puede usar la infraestructura de la empresa para el tratamiento, mediante un libre acuerdo con empresas industriales.

125 Diario Estrategia, 10 de febrero del 2006.

Este cambio de propiedad le quitó presión al regulador, el cual había venido aplicando severas multas, y presionando al operador para subsanar los atrasos, señalando incluso que estos incumplimientos eran graves y podrían dar pie a la intervención de la concesión, según lo establece la Ley, aun cuando no se llegó a este punto.

La venta de las operaciones ocurrida a principios del 2006 no permite visualizar aún los efectos en la recuperación de los atrasos y la situación del servicio con el nuevo operador.

Caso Anglian Water – ESVAL S.A.

En esta sección se presenta y analiza la situación de la empresa Anglian Water, de origen inglés, que en 1999 fue el primer operador internacional privado que llegó a Chile, como socio minoritario del grupo que adquirió el control de la empresa ESVAL S.A., que atiende la V región de Valparaíso. Esta empresa, sin embargo, fue también la primera en dejar el país, al vender la totalidad de sus acciones a un grupo local, en octubre del 2003.

Los antecedentes básicos de este caso se presentan en el Cuadro C.5.

Cuadro C.5: Datos básicos del caso Anglian Water – ESVAL S.A.

País	Chile	
Ámbito geográfico	V región de Valparaíso	
Nombre de la empresa	Empresa de Servicios Sanitarios de Valparaíso (ESVAL S.A.)	
Mandante	CORFO, a través del Sistema de Empresas (SEP)	
Tipo de contrato	Concesión integral de plazo indefinido	
Grupo controlador	Aguas Puerto S.A., formado por consorcio ENERSIS, Chile (72%) y Anglian Water Chile S.A., filial de Anglian Water Group Plc, Reino Unido (28%).	En agosto 2000, Anglian Water Chile S.A. compró el 100% de la participación de ENERSIS, en MMUS\$ 137.
Ofertas	Aguas Puerto S.A. MM US\$ 138. ENRON MMUS\$ 124. Compañía General de Electricidad (CGE) MMUS\$ 113. AGBAR/SUEZ MMUS\$ 107	
Composición societaria (diciembre 1999)	Aguas Puerto S.A. (40,41%) CORFO (38,89%) Fondos de pensiones (7,70%) Otros minoritarios (13,0%)	A fines de 2000 los socios suscribieron un aumento de capital, por MMUS\$ 44 y Aguas Puerto S.A. aportó MMUS\$ 41 pasando a controlar el 49,82% de ESVAL S.A.
Fecha venta	Diciembre 1998	
Fecha inicio control	Abril 1999	
Fecha salida contrato	Noviembre 2003	
Grupo adquirente	Consorcio Financiero S.A. (44,78% de ESVAL S.A.) MMUS\$ 92.	Empresa chilena asociada al grupo León Fernández y Hurtado Vicuña.
Número de clientes (diciembre 1998)	385.000	
Facturación anual (MMUS\$, 1998)	64,3	
Tipificación causas de terminación o retiro	Decisión estratégica de la casa matriz de Anglian Water Plc orientada a concentrarse en mercados de mayor valor y rentabilidad, en el Reino Unido, habiendo percibido retornos bajos en sus empresas internacionales.	

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de Anglian Water y resultados de su gestión

A fines de 1998 el consorcio Aguas Puerto S.A., formado por la firma local ENERSIS, actor importante en el sector eléctrico,¹²⁶ y Anglian Water Chile S.A., filial de Anglian Water Group del Reino Unido, se adjudicó un paquete controlador de más de 40 por ciento de las acciones de ESVAL S.A., por un valor de US\$ 138 millones.¹²⁷ En el 2000, Anglian Water Chile S.A. adquirió el 100 por ciento de la participación de ENERSIS en Aguas Puerto S.A., en unos US\$ 137 millones, convirtiéndose en el exclusivo controlador de ESVAL S.A. En adición, a fines de dicho año, ESVAL S.A. adquirió los derechos de Aguas Quinta S.A., empresa que tenía un contrato de gestión con inversión en diversas localidades de la costa sur de la V región. Para ello, Anglian Water Chile S.A., junto con otros socios, suscribió un aumento de capital por US\$ 44 millones. El conjunto de estas operaciones, y otras compras menores en la Bolsa, implicaron que Anglian Water Chile S.A. invirtió unos US\$ 170 millones,¹²⁸ para adquirir un 49,82 por ciento de ESVAL S.A. y financiar el aumento de su jurisdicción.

Algunos indicadores relevantes de la gestión de ESVAL S.A., para los últimos 10 años, que cubren tanto el período previo a la privatización, como el siguiente, se muestran en el Cuadro C.6. Al comienzo de la reforma del sector sanitario en Chile en 1990, ESVAL S.A. ya tenía una cobertura de 96 por ciento en agua potable y de 81 por ciento en alcantarillado sanitario, pero el tratamiento de aguas servidas alcanzaba a menos del 3 por ciento de la población abastecida. Hasta el fin de su período como empresa pública, en 1998, las coberturas habían aumentado a 98 por ciento en agua potable, 87 por ciento en alcantarillado y 43 por ciento de tratamiento de aguas servidas. Claramente, el desafío de inversiones de la empresa continuaba siendo la cobertura de tratamiento de aguas servidas. Desde el comienzo de la reforma las tarifas habían aumentado de US\$ 0,39/m³ en diciembre de 1989, a US\$ 0,80/m³ a fines de 1998, representando un aumento promedio de 105 por ciento. Las inversiones del período 1990 – 1998 habían alcanzado a unos US\$ 315 millones, financiadas esencialmente con recursos propios. Sólo en 1997 la relación deuda/capital alcanzó a más de 0,52, con la significativa participación de un préstamo del Banco Mundial y un sindicato bancario francés.

Durante los años de participación de Anglian Water Chile S.A. en la propiedad de ESVAL S.A., de abril de 1999 a octubre del 2003, se aprecia que las coberturas de agua y alcantarillado continuaron aumentando, por sobre el crecimiento vegetativo de la población, alcanzándose más de 99 por ciento y 91 por ciento respectivamente. De mayor significación es el hecho que la tasa de cobertura de tratamiento de aguas servidas se incrementó de 43 por ciento en 1998, a casi 78 por ciento a fines del 2003. La inversión total de la empresa en ese período fue de unos US\$ 270 millones. La relación deuda/capital promedio del período fue de 0,98, destacándose la exitosa emisión de bonos en el 2000 a plazos de 8 años y 21 años, por un total de unos US\$ 58 millones, en U.F. Adicionalmente, en el 2002 se efectuó una nueva emisión por unos US\$ 136 millones, a 8 y 25 años.

En el año 2000 entró en vigencia una nueva tarifa resultante del segundo proceso de revisión quinquenal. Esto representó un aumento real del orden del 22 por ciento para el conjunto de sistemas que atiende ESVAL S.A. Este aumento fue objeto de algún conflicto, ya que por primera vez en una empresa regional se llegó a la instancia de peritos establecido en el marco regulatorio para resolver las discrepancias de los estudios tarifarios de la SISS y del prestador.¹²⁹ Sin embargo, en el siguiente proceso de tarificación ocurrido en el 2004, las tarifas fijadas para ESVAL S.A. no tuvieron ajuste adicional. Los aumentos de tarifas promedio que

126 ENERSIS es una empresa con amplia experiencia en la distribución, transmisión y generación eléctrica tanto en Chile como en el extranjero, destacándose su participación como distribuidor eléctrico en Buenos Aires, Lima, Bogotá, Rio de Janeiro y otras ciudades de Brasil. En 1999 fue adquirida por ENDESA (España). En 1996 había adquirido la Empresa Lo Castillo S.A. que daba servicio de agua potable y alcantarillado a un sector de Santiago.

127 Hubo tres participantes adicionales que ofertaron precios entre 30 por ciento y 40 por ciento inferiores a la oferta ganadora. Ver datos en Cuadro C.5.

128 Ver AWG Plc Annual Report and Accounts, 2001. Según los datos indicados en el Cuadro 3 in embargo, la inversión total de Anglian Water Chile S.A. en ESVAL S.A. habría alcanzado unos US\$ 217 millones.

129 Concurrentemente, la misma situación se dio en el caso de la fijación tarifaria de la EMOS S.A., también privatizada a mediados de 1999. En dicha empresa el aumento tarifario fue del orden de 20 por ciento.

se observan en el Cuadro C.6, reflejan en buena medida el hecho que se fueron incorporando obras de tratamiento y disposición de aguas servidas, las que cuentan con una tarifa explícita separada. Los significativos aumentos de reclamos de clientes, observado en el 2000 y 2001, reflejan esencialmente el impacto de los ajustes tarifarios.

En los años de participación de Anglian Water Chile S.A. las utilidades anuales de la empresa fueron del orden de US\$ 25 millones, lo que supera con creces las obtenidas en el período pre privatización (de unos US\$ 7,6 por año), aunque la rentabilidad sobre activos se mantuvo sólo entre 3 por ciento a 4 por ciento.¹³⁰

Cuadro C.6. Indicadores seleccionados de ESVAl S.A.

Indicadores	1990	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cobertura agua potable (%)	95.5	96.2	95.2	98.1	99.0	99.2	99.2	99.2	99.3
Cobertura alcantarillado (%)	81.0	87.4	86.9	88.9	89.6	90.2	90.5	90.4	91.2
Cobertura tratamiento aguas servidas (%)	2.8	43.0	63.5	61.2	61.9	69.1	77.6	84.8	85.7
Inversiones (MMUS\$, junio 2006)	8.4	71.9	22.8	18.5	55.0	109.9	65.0	46.8	43.1
Facturación media (US\$/m ³ , junio 2006)	0.39	0.80	0.91	1.02	1.11	1.15	1.24	1.66	1.69
Deuda/capital	0.06	0.97	0.87	0.75	0.79	1.02	1.39	1.09	1.11
Utilidad líquida (MM US\$, junio 2006)	4.4	-16.1	-25.2	21.8	24.7	25.0	25.3	34.2	36.4
Rentabilidad sobre activos (%)	s.i.	-3.8	-5.6	4.4	4.4	4.0	3.4	4.1	4.3
Agua no contabilizada (%)	40.9	38.4	37.4	35.8	37.7	39.3	39.1	40.4	39.9
Empleados por 1000 clientes	3.3	2.3	1.8	1.2	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7
Tasa de eficiencia en la recaudación (%) *	97.4	97.6	102.5	99.1	99.2	98.9	99.4	98.2	99.6
Reclamos por 1.000 clientes	s.i.	2.2	17.2	122.1	287.0	77.1	66.6	40.9	38.9
Valor de las multas (MUS\$, junio 2006)	s.i.	0.0	s.i.	s.i.	581.1	21.2	0.0	28.1	54.4

* La tasa puede ser superior al 100 por ciento en algunos años, al recuperarse deuda de períodos anteriores.

s.i.: sin información

Fuente: Superintendencia de Servicios Sanitarios, Informes de Gestión, varios años.

En lo que se refiere a diversos indicadores de gestión se observa que no hubo cambios notables en los niveles de agua no contabilizada, manteniéndose a tasas de entre 35 por ciento a 40 por ciento, situación que también se registró en otras empresas privatizadas. Sin embargo, es destacado el hecho que a partir de la privatización se reestructuró significativamente la composición de la fuerza de trabajo, reduciendo el empleo directo desde niveles de 2,3 empleados por 1.000 clientes, a 0,8 por 1.000 clientes, lo cual fue parcialmente compensado por un aumento significativo de externalizaciones de la gran mayoría de los procesos operativos de la empresa, en especial lo que se refiere a mantenimiento.

¹³⁰ Las pérdidas que se observan en 1999 tienen su origen a la imputación de costos asociados a la privatización, principalmente el pago de indemnizaciones a los empleados.

Desde la perspectiva del cumplimiento de normas de calidad del servicio, ESVAL S.A. ha registrado generalmente un cumplimiento cercano al 100 por ciento en todos los parámetros. Las multas por incumplimiento de las normas de calidad de servicio, plan de desarrollo, cobros y otros, fueron mínimas, lo que refleja un bajo efecto en los usuarios producto del cambio de operador público a privado. La única multa significativa se registró en el 2001, por atrasos en el cumplimiento de los planes de desarrollo.

Cabe hacer notar que los principales cambios en la gestión de la empresa ocurrieron al comienzo de la privatización, período en el cual el controlador era el grupo chileno ENERSIS. Este grupo trajo a la empresa sus políticas, procedimientos y sistemas ya probados en el sector eléctrico, y promovió un significativo cambio de “cultura” de empresa pública a privada. Aun cuando ENERSIS vendió su participación en agosto del 2000, permanecieron en la empresa sus principales ejecutivos.

Causas de la salida de Anglian Water

A principios del 2003 Anglian Water inició el proceso de venta de su participación en ESVAL S.A., que en esa fecha alcanzaba al 49,8 por ciento, materializándose en noviembre de ese año al traspasar la totalidad de las acciones que poseía de Aguas Puerto S.A.

El origen de esta decisión debe entenderse en el contexto del grupo controlador de Anglian Water en Gran Bretaña, para lo cual se presenta alguna información financiera seleccionada en el Cuadro C.7.¹³¹ Anglian Water Services fue privatizada en 1989, y es una de las mayores empresas sanitarias inglesas, atendiendo en el 2006 a más de 6 millones de clientes, en las regiones de East Anglian e East Midlands. Esta empresa constituye el corazón del grupo, facturando del orden de US\$ 1.000 a US\$ 1.500 millones por año, y generando utilidades operacionales anuales de entre US\$ 400 a US\$ 600 millones.

A partir de los importantes excedentes operacionales de Anglian Water Services, y las limitaciones regulatorias para crecer en el mercado interno inglés, desde mediados de los noventa el grupo controlador de dicha empresa, actualmente AWG Plc, inició una agresiva expansión en el mercado mundial de servicios de agua potable y alcantarillado. Al año 2003, fecha de su máxima expansión en este rubro, el grupo contaba con 21 subsidiarias, las que cubrían en el extranjero al doble de clientes que en su mercado doméstico. Entre los países atendidos se encontraban Suecia, Alemania, Australia, China, República Checa, Nueva Zelanda, Irlanda, Escocia, Noruega, Dinamarca, Tailandia y Chile. En su mayoría, estas actividades consideraban la prestación de servicios de tratamiento de agua potable y aguas servidas, y sólo en el caso de Chile abarcaba el control total de la empresa operadora. Como se observa del Cuadro C.7, las ventas anuales de estas operaciones alcanzaron a un máximo de US\$ 330 millones en el 2003, aunque las utilidades operacionales consolidadas fueron negativas, desde 1997 al 2000. Sólo en el año 2003 se obtuvieron utilidades significativas.

Concurrentemente con el crecimiento de la participación del grupo en ESVAL S.A., a mediados del 2000, AWG Plc adquirió Morrison Plc, un consorcio inglés orientado a la construcción de obras civiles, contratos con prestadoras de servicios públicos, desarrollos inmobiliarios y similares. Estas áreas de negocios crecieron de manera explosiva aumentando en facturación de unos US\$ 570 millones en el 2001 a un máximo de más de US\$ 2.000 millones en el 2004. En términos de utilidades operacionales, sin embargo, en todos los años, desde el 2002 ellas fueron negativas.

Durante el 2002 el grupo se reorganizó de modo de separar las actividades reguladas de prestación de servicios de agua y alcantarillado en el Reino Unido, de las de gestión de infraestructura. Al mismo tiempo se reestructuró el financiamiento de la empresa de modo de reducir el costo de capital en el sector regulado, “blindando” (ring-fencing) las finanzas de Anglian Water Services.

¹³¹ Antecedentes detallados de la empresa, y su grupo controlador AWG Plc, pueden obtenerse en www.anglianwater.co.uk y www.awg.com.

En noviembre del 2002, AWG Plc anunció su intención de poner en venta sus participaciones en empresas fuera del Reino Unido. Claramente la situación de todos los negocios del grupo, fuera del agua en dicho país, se estaba deteriorando. Como muestran las cifras del Cuadro C.7, las utilidades totales se habían reducido, siendo incluso negativas entre los años 2002 y 2004. Por otra parte, los niveles de endeudamiento se incrementaron muy significativamente, alcanzando ya en el 2001 una relación deuda/capital cercana a 2. Esta situación de deterioro se agudizó, además, por el proceso de regulatorio en Gran Bretaña, el que causó bajas en tarifas asociadas principalmente a los ajustes por productividad y tasa de retorno.

De acuerdo con las declaraciones públicas de sus máximos ejecutivos, la empresa decidió desarrollar una estrategia de captar liquidez vendiendo actividades que no eran el corazón de la compañía, lo que le permitiría concentrarse en actividades con alto margen y valor agregado en el Reino Unido, principalmente servicios, y actividades de construcción e inmobiliarias.¹³² Es claro de las cifras indicadas que los negocios internacionales de Anglian Water nunca dieron rentabilidades razonables, y de hecho para los años que señalan, en su conjunto tuvieron pérdidas operacionales del orden de más de US\$ 100 millones.

Cuadro C.7. Indicadores financieros seleccionados de Anglian Water - Millones de US\$, años terminados el 31 de marzo *

Indicadores	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total activos	4,482.3	5,040.7	5,285.0	6,352.8	7,711.5	7,698.4	8,828.2	9,927.1	11,047.9	10,385.6
Capital y reservas	2,540.9	2,629.2	2,687.2	2,870.1	2,698.4	2,416.1	1,629.4	1,113.3	240.1	226.7
Deuda total/Capital	0.68	0.80	0.89	1.21	1.86	2.19	4.42	7.92	45.02	44.82
Facturación										
Servicios de agua y saneamiento Reino Unido	1,122.0	1,209.0	1,215.8	1,162.4	1,006.7	1,030.6	1,150.2	1,401.0	1,390.3	1,510.5
Servicios internacionales	257.0	230.8	170.2	193.0	282.7	302.5	331.6	48.2	0.0	0.0
Otros negocios (netos)	-24.6	-16.3	-26.6	33.0	571.9	1,246.4	1,497.9	2,002.9	822.0	1,104.7
Total	1,354.4	1,423.5	1,359.3	1,388.4	1,861.2	2,579.4	2,979.7	3,452.1	2,212.3	2,615.2
Utilidades operacionales antes de intereses e impuestos										
Servicios de agua y saneamiento Reino Unido	500.6	595.8	528.6	472.2	387.6	398.5	426.3	582.8	555.9	650.5
Servicios internacionales	-40.0	-12.3	-12.7	-6.3	5.5	4.1	23.1	-65.2	0.0	0.0
Otros negocios (netos)	-13.2	12.0	12.5	36.5	18.4	-201.2	-57.8	-181.5	-45.9	-95.6
Total	447.4	595.4	528.5	502.4	411.4	201.4	391.7	336.1	510.0	554.9

* Cifras originales en £, han sido convertidas a US\$ al cambio de mercado de marzo de cada año.
Fuente: AWG plc Annual Reports and Accounts, varios años.

La venta de las actividades en el sector de agua potable y alcantarillado en el extranjero fue más lenta que lo previsto, y sólo hasta el fin del ejercicio del 2004, se aprecia una reducción sustancial de las mismas en las cuentas del grupo. En dicho año hubo un impacto importante en los resultados financieros como consecuencia de los altos costos asociados a deshacerse y cerrar estos negocios. De acuerdo con el ejecutivo principal del grupo, ello demostraría el peligro subyacente de invertir en un gran número de diversos países. La decisión de vender se apreciaba como favorable a los accionistas.¹³³ Prácticamente la totalidad de las operaciones internacionales se cerraron durante el 2004.

¹³² Ver BBC News, 27 de noviembre 2002 y Chairman's Statement en el Annual Report and Accounts 2003, de Anglian Water.

¹³³ Awg Plc Annual Report and Accounts, 2004. Hay que notar que en los años siguientes a la venta de los servicios internacionales, las utilidades del grupo han vuelto a ser positivas, pero los niveles de deuda continúan muy altos, y el capital, que alcanzaba a unos US\$ 2.900 millones al 2000, ha caído a sólo US\$ 230 millones al 2006. La única actividad del grupo que genera valor es Anglian Water Utility.

Como parte de este proceso, en octubre del 2003 se efectuó la venta de las acciones de Aguas Puerto S.A., controladora de ESVAl S.A., por un monto de unos US\$ 92 millones, de lo cual US\$ 82 millones fueron pagados por el Consorcio Financiero, empresa del grupo Fernández León y Hurtado Vicuña, y unos US\$ 10 millones por una sociedad de inversiones local.¹³⁴ El grupo de Anglian Water habría aceptado una pérdida cercana a los US\$ 120 millones.

Consecuencias de la salida de Anglian Water

El único impacto destacable de salida de Anglian Water de Chile fue el bajo valor de las acciones vendidas, y la pérdida que soportó el grupo inglés. Al momento de la compra en 1998 ellas tuvieron un precio unitario de US\$ 0,14, mientras que al momento de la venta el precio por acción fue de US\$ 0,05. Parte de esta pérdida se atribuyó a la urgencia de la venta, impulsada por la casa matriz, ya que se aceptó rápidamente la oferta de uno de los varios potenciales interesados, sin acceder a un mejor precio a través de una oferta pública de acciones (OPA).

Una posible consecuencia de este proceso fue que, concurrentemente con él, CORFO estaba licitando contratos de transferencia de derechos de explotación de los servicios en las cuatro regiones del norte del país. Estos cuatro contratos estaban siendo valorados entre US\$ 300 a US\$ 400 millones, y se especuló que al extrapolar los resultados de la venta de ESVAl ellos no superarían el mínimo indicado.¹³⁵ De hecho, en noviembre del 2003, las ofertas recibidas por los cuatro contratos indicados alcanzaron unos US\$ 309 millones, aunque en la venta final de los mismos el valor global alcanzado fue cercano a los US\$ 320 millones.

El nuevo controlador de ESVAl, el grupo León Fernández y Hurtado Vicuña, está liderado por los ex propietarios de Chilquinta S.A., quienes habían operado, entre 1993 y el 2000, el contrato de gestión con inversión para la zona costera sur de la V región, adjudicado a Aguas Quinta S.A., y desde 1995 operaba la concesión de la ciudad de Valdivia, en la X región. Este grupo se adjudicó además, en el mismo mes que adquirió ESVAl S.A., el contrato de transferencia de derechos de explotación de la IV región, constituyendo para ello la empresa Aguas del Valle S.A. como una filial de ESVAl S.A.

Esencialmente, el nuevo controlador continuó manteniendo los niveles de servicio y ejecutando las inversiones requeridas, principalmente para ampliar la cobertura de tratamiento de aguas servidas. Los indicadores más relevantes mostrados en el Cuadro C.6, demuestran la continuidad de la gestión. De esta manera, desde el punto de vista de los clientes, y el regulador, la salida del operador no ha tenido efectos apreciables.

Cabe notar también que, en noviembre del 2004, en una nueva revisión quinquenal de tarifas se llegó a acuerdo entre la SISS y ESVAl S.A., manteniendo en promedio constantes las tarifas vigentes hasta el 2009.

Otros casos de operadores internacionales en Chile

IBERDROLA y ESSAL S.A.

El grupo español IBERDROLA adquirió, en julio de 1999, el control de ESSAL S.A., empresa sanitaria que opera en la X Región de Chile, con excepción de la ciudad de Valdivia, a través de la compra del 51 por ciento de las acciones de la misma, por un precio de US\$ 94 millones. Al año 2005, ESSAL S.A. entregaba servicios a 161 mil clientes, con una utilidad anual de unos US\$ 12 millones. La empresa ha alcanzado coberturas de 100 por ciento en agua potable, 90,3 por ciento en alcantarillado, y 89,7 por ciento en tratamiento de aguas servidas. Las inversiones programadas para los próximos 10 años alcanzan a unos US\$ 41 millones.

¹³⁴ El Grupo Fernández León y Juan Hurtado Vicuña, adquirió el 44,8 por ciento de las acciones de ESVAl S.A., mientras que la Sociedad de Inversiones Moneda Asset se adjudicó el 5 por ciento restante. Fuente Diario Estrategia, 21 de octubre 2003.

¹³⁵ Ver El Mercurio, 23 de octubre del 2003.

IBERDROLA concentra sus inversiones principalmente en el sector eléctrico a nivel mundial, y el ingreso al sector agua tuvo como objetivo diversificar sus inversiones en otros sectores de servicios públicos, según política anunciada en 1997. En América Latina, sin embargo, esto involucró sólo la adquisición de ESSAL S.A., y una participación en la empresa Uragua S.A., en Uruguay. Como consecuencia de la reformulación de su Plan Estratégico para el período 2002-2006, IBERDROLA comenzó a desinvertir en sectores como agua y servicios.¹³⁶

Ya en el año 2001, la empresa española anunció a través de la prensa que se encontraba analizando la posibilidad de vender el total de su participación en ESSAL S.A. Extraoficialmente se conoce que el grupo ha recibido más de una oferta desde dicho año, especialmente en conjunto con la venta de la empresa vecina de la IX región, pero ninguna ha resultado atractiva como para tomar la decisión de desprenderse del control de ESSAL S.A.

SUEZ/AGBAR - Aguas Andinas S.A.

El consorcio conformado por la firma española Sociedad General De Aguas De Barcelona S.A (AGBAR) y el grupo francés SUEZ Lyonnaise des Eaux (SUEZ), controlan desde 1999 Aguas Andinas S.A., que presta sus servicios en gran parte de la zona urbana de la Región Metropolitana, donde se ubica la capital de Chile. Esta empresa por sí sola atiende más del 35 por ciento de la población del país (1,3 millones de clientes), y ha alcanzado coberturas de 100 por ciento en agua potable, 98,3 por ciento en alcantarillado, y 69,8 por ciento en tratamiento de aguas servidas. Se proyecta que hacia el 2010 alcanzará el 100 por ciento de tratamiento de aguas servidas, con inversiones del orden de US\$ 350 millones.

Para acceder al control de la empresa se pagó un monto cercano a los US\$ 1.100 millones, por el 51 por ciento de su propiedad. Para su adquisición, el consorcio de firmas extranjeras se conformó en Chile como Inversiones Aguas Metropolitanas Ltda., con un 50 por ciento de participación de ambas empresas. Este grupo adquirió posteriormente la propiedad de Aguas de Manquehue y Aguas Los Domínicos, que atienden barrios de altos ingresos de la ciudad de Santiago.

En abril del 2004, el grupo SUEZ vendió a AGBAR el 31 por ciento de su participación en Inversiones Aguas Metropolitanas Ltda., en una operación valorada en US\$ 173 millones, por necesidades de liquidez para enfrentar otros negocios de mayor interés para el grupo francés. Por su parte, AGBAR aceptó comprar para asegurar el control de la compañía, que es la más importante que el grupo mantiene en el extranjero.

En noviembre del año 2005, Inversiones Aguas Metropolitanas Ltda. se abrió a la bolsa colocando el 49,9 por ciento de su propiedad en el mercado bursátil, levantando cerca de US\$ 458 millones, de los cuales el 20 por ciento fue comprado por inversionistas locales y el restante 80 por ciento por inversionistas extranjeros.

Dada la situación de América Latina a mediados del 2006, los ejecutivos de AGBAR han declarado su intención de mantenerse en Chile, Cartagena (Colombia), México (Saltillo) y Cuba, y usar Chile como plataforma para la exportación de servicios relacionados al sector agua hacia otros países de la región, principalmente aquellos vinculados al área tecnológica y de asesoría.¹³⁷ En ningún caso se piensa invertir, dándose preferencia a temas como desarrollo de gestión comercial, asesoría en el diseño de plantas de tratamiento de aguas y en procesos tarifarios. Hay que notar que la capacidad de AGBAR de crecer en Chile está limitada por la restricción legal de que no puede existir un grupo que controle los servicios de más del 50 por ciento de los clientes del país. Aguas Andinas S.A. tiene a fines del 2005 una participación superior al 39 por ciento.

¹³⁶ IBERDROLA, Informe Anual 2002.

¹³⁷ Ver declaraciones del Director General de AGBAR al Diario Financiero de Chile, 4 de mayo del 2006.

APÉNDICE D – URUGUAY

Reformas sectoriales e incorporación de operadores privados

En Uruguay la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado está a cargo del Estado a través de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), creada en 1952, siendo ésta un servicio descentralizado vinculado actualmente al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. OSE presta servicios en el total del país, con excepción del alcantarillado del departamento de Montevideo, el cual está a cargo de la respectiva Intendencia municipal, y en unas pocas localidades que han sido concesionadas. Las principales de ellas se ubicaban hasta el 2006 en el departamento de Maldonado.

Uruguay se ha caracterizado históricamente por tener niveles relativamente altos de cobertura y calidad de los servicios de agua potable, los que al 2005 alcanzaban a 98 por ciento en las áreas nucleadas. En lo que se refiere al alcantarillado por redes, la cobertura era de sólo 60 por ciento (con 34 por ciento en las áreas atendidas por OSE, y 84 por ciento en Montevideo).

Los diagnósticos de fines de los años noventa indicaban que OSE adolecía de importantes problemas de eficiencia, y dificultades para financiar sus planes de expansión, esencialmente orientados a atender las ciudades del interior del país, y ampliar y rehabilitar los sistemas de tratamiento de aguas servidas.¹³⁸ OSE asumía simultáneamente las funciones de formulación de políticas, de normativas y de operación de los servicios, con ausencia de incentivos para mejorar su eficiencia. Con la excepción de unos pequeños sistemas privados, no había en el país entidades prestadoras del servicio, que permitieran, al menos, benchmarking.

La situación del sector, y de otros servicios públicos que estaban en la misma situación institucional, impulsaron la propuesta de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia de las empresas públicas monopólicas, separando las funciones de operación de las de regulación, y procurando introducir participación privada en la prestación de los servicios. Con el apoyo del Banco Mundial¹³⁹ se iniciaron en el 2000 una serie de actividades, que en lo que al sector sanitario se refiere, estaban dirigidas a crear una institucionalidad regulatoria separada de los organismos operadores, fortalecer las capacidades ministeriales para levantar las barreras de entrada a la prestación de los servicios, establecer adecuados marcos regulatorios, incluyendo el diseño de estructura tarifarias eficientes, permitir la competencia donde fuera posible, adjudicar concesiones, y incorporar procesos de auditoría de gestión, entre otros aspectos. La entidad regulatoria debería ser independiente, bien organizada, competente, con gestión y financiamiento autónomo, personal altamente entrenado, que pudiera adoptar un sistema de consulta pública, incrementar la transparencia, y desarrollar sistemas de información y una contabilidad regulatoria. El desarrollo de estas actividades quedaría en manos de la Oficina de Programación y Presupuesto (OPP). Un elemento importante de esta estrategia era el de conformar a la brevedad una entidad regulatoria para efectos de supervisar una nueva concesión en el departamento de Maldonado, que sentara las bases de la futura institucionalidad. La adjudicación de esta concesión era una condición para la aprobación de la etapa 2 de apoyo a la modernización de OSE, que formaba parte de un préstamo otorgado por el Banco Mundial en el 2000.¹⁴⁰

Como resultado de estas iniciativas se creó la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), en diciembre del 2002, teniendo como responsabilidad central promover la competencia en las áreas de la industria donde está habilitada por ley (electricidad, gas, combustibles líquidos, agua y saneamiento), y

138 Banco Mundial (2000a).

139 Banco Mundial (2001)

140 Banco Mundial (2000a).

regular los monopolios, estableciendo niveles mínimos de calidad y proponiendo precios basados en costos eficientes.¹⁴¹ Desde su creación ha promovido la aprobación de leyes de defensa de la competencia y de potestades sancionadoras. Además ha elaborado reglamentos sobre procedimientos de reclamos de usuarios, de consultas públicas, y de control de la calidad del agua.¹⁴²

La incorporación de iniciativa privada registra dos casos, ambos ubicados en el departamento de Maldonado, lugar donde la principal actividad es el turismo y que tiene fuerte estacionalidad de consumo concentrada en cuatro meses. Una iniciativa, concesionada en 1993, corresponde a la zona este del departamento de Maldonado y atiende un pequeño número de localidades. En el año 2000 se entregó en concesión un área mayor, al oeste del arroyo Maldonado. Cabe notar que ambas concesiones concentran alrededor de sólo el 6 por ciento de las conexiones de agua potable en Uruguay.

Reforma constitucional en materia de servicios de agua

Se esperaba que el proceso de incorporación de iniciativa privada, continuaría con otras áreas, incluyendo posiblemente Montevideo. Pero este proceso se detuvo abruptamente el 31 de octubre del 2004, fecha en que se aprobó por medio de un plebiscito, una enmienda constitucional que, entre otros aspectos, establece que “el servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.” En adición, se indica que: “el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico. Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.” Dada la importancia de este plebiscito para la situación del sector, y la participación de los operadores internacionales que ya estaban actuando en Uruguay, se comenta a continuación, brevemente, el origen de esta situación.¹⁴³

En el año 2002 se formó la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), compuesta inicialmente por la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE), una organización ambientalista Amigos de la Tierra Uruguay (REDES-AT), organizaciones de vecinos de Maldonado y la Universidad de la República. Eventualmente se incorporó la coalición política mayoritaria del país (Encuentro Progresista - Frente Amplio), la central sindical PIT-CNT, y otros grupos gremiales y políticos. La CNDAV ha alcanzado a tener unas 50 organizaciones en su seno. Esta Comisión se formó como respuesta a la firma de la Carta de Intención entre el gobierno uruguayo y el Fondo Monetario Internacional, durante pleno período de crisis económica, en la que se comprometía la extensión de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento a todo el país.

A partir de una amplia campaña de información sobre las experiencias de las empresas privadas en el sector en otros países, y denuncias sobre la actuación de estas en Uruguay, y un largo proceso que permitió recolectar unas 283.000 firmas, la CNDAV logró que se sometiera a plebiscito, en la siguiente elección nacional del 31 de octubre del 2004, una enmienda constitucional contra toda forma de privatización o concesión del agua. La Comisión redactó el texto presentado a plebiscito, el que fue aprobado por casi el 65 por ciento de los votantes.

Como consecuencia de ello, el 17 de noviembre del 2004, el Presidente de la República emitió la Resolución 1.027/2004, instruyendo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) la supervisión, y coordinación con OSE y URSEA, para ejecutar las acciones conducentes a una pronta y adecuada transición a la persona jurídica estatal de los servicios afectados por las reformas plebiscitada. Sin embargo, en diciembre del mismo año, el Decreto Presidencial 435/004, dispuso que los operadores privados

141 Esta entidad asumió y amplió los cometidos anteriormente efectuados por la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica.

142 Ver antecedentes de este proceso, y documentos del sector, en la página web de URSEA en: <http://www.ursea.gub.uy/>.

143 Una presentación más completa de este proceso, y sus consecuencias, puede obtenerse de Santos y Villarreal (2006), y Santos y Valdomir (2006).

de los servicios existentes a ese momento los continuaran prestando, hasta que se cumplieran las acciones conducentes a su transferencia a la órbita estatal. En adición, el gobierno entrante emitió, el 20 de mayo del 2005, un decreto estableciendo que los prestadores existentes podrían continuar con los servicios hasta el vencimiento del plazo pactado. Este Decreto, que fue motivo de amplia discusión pública, y oposición por parte de la CNDAV, surgió por causa de los debates jurídicos asociados a la factibilidad de aplicar la modificación constitucional retroactivamente a los operadores privados que ya tenían contratos de concesión. Se indicaba en el Decreto de mayo que el Estado asumiría inmediatamente la prestación de los servicios en aquellos sistemas que estaban siendo suministrados sin plazo contractual o eran de carácter precario. Esta última disposición afectaba especialmente a la empresa Aguas del Pinar, que había sido rechazada por los vecinos y denunciada por irregularidades, como a otras 12 empresas de tipo cooperativo o autogestionadas, que no tenían problemas especiales. En definitiva, estas decisiones llevaron a la necesidad que el nuevo gobierno negociara, no sin dificultades, con los operadores privados internacionales su salida, lo que se logró en el caso de Aguas de Bilbao S.A., en octubre del 2005, y con AGBAR en septiembre del 2006.

Estudios de caso

Caso AGBAR – Aguas de la Costa S.A.

Los principales antecedentes del caso en que participó AGBAR en la concesión de la zona Este de Maldonado se presentan en el Cuadro D.1.

Cuadro D.1: Datos básicos del caso AGBAR – Aguas de la Costa S.A.

País	Uruguay	
Ámbito geográfico	Zona Este del Departamento de Maldonado	
Nombre de la empresa	Aguas de la Costa S.A.	
Mandante	Obras Sanitarias del Estado (OSE)	
Tipo de contrato	Concesión integral a 25 años	
Grupo controlador	S.T.A. Ingenieros (60%) Benencio S.A. (40%)	En diciembre 1997, AGBAR adquiere la mitad de las acciones de Aguas de la Costa S.A. que poseía Benencio S.A., y dos tercios de las que poseía S.T.A. Ingenieros.
Ofertas	Consorcio Benencio – STA Ingenieros Consorcio Benito Roggio – Félix Mascolo Consorcio Aguas del Este	
Composición societaria (desde 1998)	AGBAR (60%) S.T.A. Ingenieros (30%) Benencio S.A. (10%)	
Fecha de venta	Junio 1993	
Fecha inicio control	Septiembre 1993	
Fecha salida contrato	Septiembre 2006	
Empresa Sucesora	OSE adquiere las acciones de AGBAR	
Número de clientes (2005)	2.800	
Facturación anual (MMUS\$, 2005)	> 1,0	
Tipificación causas de terminación o retiro	Incorporación al sector público, como consecuencia de enmienda constitucional del 2004.	

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de AGBAR en Maldonado y resultados de su gestión

En junio de 1993 el consorcio denominado "Aguas de la Costa S.A.", de propiedad de empresarios locales, se adjudicó el contrato de concesión para prestar servicios de agua potable y saneamiento, en un área de Maldonado que va desde el este del arroyo Maldonado hasta la desembocadura de la Laguna Garza, haciéndose cargo del mismo en septiembre de dicho año. Esta zona incluye las localidades de La Barra, Manantiales, José Ignacio, La Juanita y otras adyacentes.

La licitación fue adjudicada, en base a una ponderación de factores técnicos y económicos entre tres proponentes que concurren a presentar ofertas, al consorcio formado por las firmas locales Benencio S.A. (40 por ciento de la propiedad) y S.T.A Ingenieros S.R.L. (60 por ciento de la propiedad). En diciembre de 1997, se incorporó como controlador la firma española AGBAR, adquiriendo un 60 por ciento de las acciones de Aguas de la Costa S.A.

El contrato de concesión fue licitado con una duración de 25 años, renovable por 10 años, con obligaciones de prestación de los servicios de agua y alcantarillado, de financiamiento y ejecución de un plan de inversiones, recolección y disposición de aguas servidas de fosas sépticas o pozos cerrados, y con exigencias de calidad técnica y sanitaria.

La supervisión y fiscalización de la concesión quedó a cargo de la Comisión de Control de Concesión (CCC) de la OSE. Posteriormente, en el año 2003, estas funciones se asignaron a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), aun cuando la CCC ha seguido actuando como unidad controladora de los contratos de concesión privados.

Hasta la fecha de inicio de la concesión, el servicio era prestado por Obras Sanitarias del Estado. Las conexiones de agua alcanzaban a 1.440 y las de alcantarillado a 610. La proyección de conexiones al año 25 de la concesión era de unas 4.800. Los datos disponibles al 2005, indican que Aguas de la Costa S.A. estaba atendiendo a unos 2.830 clientes, equivalentes a unos 17.000 habitantes.

No hay datos que permitan conocer la situación financiera y operacional de la empresa, ni del cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Sin embargo, como consecuencia del amplio movimiento social en contra de las privatizaciones, ya descrito, se efectuaron numerosas denuncias en contra de Aguas de la Costa S.A.. La más importante de todas se relaciona con los elevados niveles tarifarios que se cobraban, tanto por la conexión al servicio, como por el cargo fijo mensual. Este ha sido un reclamo histórico de los residentes permanentes del área de la concesión, quienes conviven con propiedades de gran valor que son usuarios estacionales del servicio. Una medida de las grandes diferencias de los cobros, en relación con las tarifas de OSE, se observan en el Cuadro D.2.

Cuadro D.2. Comparación de tarifas OSE y Aguas de la Costa S.A. (2004)

Concepto	OSE (desde agosto, 2004)	Aguas de la Costa S.A. (mayo - junio 2004)		Aguas de la Costa S.A. / OSE (veces)	
		La Barra	José Ignacio	La Barra	José Ignacio
Cargo fijo agua (US\$/mes)	3.96	26.50	43.41	7	11
Cargo fijo saneamiento (US\$/mes)	1.16	46.89	43.90	40	38
Costo m ³ de agua (US\$/m ³)	0.31	0.13	0.22	0.42	0.71
Costo m ³ de saneamiento (US\$/m ³)	0.25	0.31	0.31	1.24	1.24
Costo conexión de agua (US\$)	39.45	636	848	16	21
Costo conexión de saneamiento (US\$)	15.78	1,272	1,060	81	67

Fuente: Elaboración propia, datos de OSE: Santos y Valdomir (2006), y Aguas de la Costa, Pliego Tarifario URSEA.

Como se aprecia del cuadro,¹⁴⁴ los cargos fijos mensuales cobrados por Aguas de la Costa S.A. eran de 7 a 11 veces más altos para el agua potable, y 40 veces más altos para el alcantarillado, que la tarifa comparable de OSE. Igualmente se detectan cifras muy superiores para los costos por conexión. Tan sólo en lo que se refiere a los cargos variables de agua potable, se observa que las tarifas de Aguas de la Costa son inferiores a OSE. Una cuenta típica, para un usuario con agua y alcantarillado, de 30 m³ por mes, saldría aproximadamente de US\$ 22 al mes para un cliente de OSE,¹⁴⁵ y US\$ 87 en La Barra, o US\$ 103 en José Ignacio.

En adición a las diferencias tarifarias señaladas, ha habido numerosos reclamos contra Aguas de la Costa S.A., los que involucran: la desecación de la Laguna Blanca al ser utilizada como fuente de abastecimiento, con el consiguiente daño ambiental; vertidos de aguas negras, por roturas de cañerías en numerosas ocasiones; modificaciones no autorizadas de la red; alerta ambiental en 1997, al utilizarse una toma de agua cercana a una planta de tratamiento de aguas servidas de OSE; y falta de potabilidad del agua, denunciada por el vicepresidente de OSE en octubre de 1998.

Causas y consecuencias de la salida de AGBAR de Maldonado

Como consecuencia de la enmienda constitucional de octubre del 2004, y las decisiones jurídicas posteriores, se optó por negociar con los propietarios de Aguas de la Costa S.A. para la recuperación del servicio por parte del Estado. Estas tratativas tomaron más de año y medio, período en el cual, además, AGBAR anunció su retiro de prácticamente todas las operaciones que tenía en América Latina.

En definitiva, en septiembre del 2006, se ha firmado un acuerdo, por medio del cual OSE adquiere el 60 por ciento de las acciones de Aguas de la Costa S.A. que poseía AGBAR, pasando de esta manera la empresa a ser una entidad mixta. El precio acordado por el paquete accionario fue de US\$ 3,4 millones, pagadero en dos cuotas, la primera a la firma del acuerdo y la segunda un año después. OSE ha indicado públicamente que el valor estimado de Aguas de la Costa S.A. sería del orden de US\$ 10 millones. Este acuerdo había sido alcanzado a fines del 2005, y fue ratificado por el Congreso en julio del 2006.

Esta decisión ha sido criticada por la CNDAV bajo el concepto que aún hay participación privada en la empresa, lo que está prohibido por la enmienda constitucional, y además que de acuerdo a la misma reforma (Artículo Transitorio Z"), sólo se deberían haber pagado las "inversiones no amortizadas". Es difícil predecir si esta situación traerá consecuencias posteriores.

El primer impacto evidente del cambio de propiedad, recayó sobre los usuarios actuales, quienes desde el día mismo de la toma de control de OSE vieron reducidas sus tarifas a las que usa esta entidad a nivel nacional. En adición, se espera un aumento sustancial de nuevas conexiones (de 600 a 700), las que han estado restringidas por su alto costo.

Caso Aguas de Bilbao S.A.– Uragua S.A.

A mediados del año 2000, el consorcio denominado Uragua S.A. se adjudicó un contrato de concesión para prestar servicios de agua potable y alcantarillado en cinco municipios de Maldonado, al oeste del arroyo Maldonado. Los datos básicos de esta concesión se muestran en el Cuadro D.3.

¹⁴⁴ De acuerdo con el régimen tarifario informado a URSEA, Aguas de la Costa S.A. dispondría de tarifas diferenciadas para residentes permanentes, de bajos ingresos y consumos. No se conoce, sin embargo, la proporción de estos usuarios, ni las tarifas que se aplican en estos casos.

¹⁴⁵ El cálculo de OSE es aproximado y usa los datos mostrados en el cuadro, ya que la tarifa de esta empresa varía según el tramo de consumo.

Cuadro 3.3: Datos básicos del caso Aguas de Bilbao S.A. – Uragua S.A.

País	Uruguay
Ámbito geográfico	Zona Oeste Depto. de Maldonado
Nombre de la empresa	Uragua S.A.
Mandante	Obras Sanitarias del Estado (OSE)
Tipo de contrato	Concesión integral a 30 años
Grupo controlador	Aguas de Bilbao Bizkaia
Ofertas	Sólo Uragua S.A. MMUS\$ 150
Composición societaria (desde 2000)	Aguas de Bilbao Bizkaia Iberdrola Energía Kartera
Fecha de venta	Julio 2000
Fecha inicio control	Octubre 2000
Fecha salida contrato	Octubre 2005
Empresa sucesora	OSE
Número de clientes (2005)	40.000
Facturación anual (MMUS\$, 2005)	No disponible
Tipificación causas de terminación o retiro	Acuerdo por enmienda constitucional del 2004, y dificultades financieras del concesionario.

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de Aguas de Bilbao S.A. en Maldonado y resultados de su gestión

Como parte del proceso de modernización de la gestión del sector sanitario, comprometido con el Banco Mundial,¹⁴⁶ a principios del 2000 OSE efectuó un llamado a empresas con demostrada experiencia en operación de servicios sanitarios, y construcción de obras relacionadas, para hacerse cargo de los servicios de diversas localidades del departamento de Maldonado, las más importantes de las cuales son Maldonado, Piriápolis y Punta del Este. A este proceso se presentó un solo oferente, un consorcio español, formado por Aguas de Bilbao S.A., Iberdrola Energía y Kartera. La concesión se adjudicó en julio del 2000, y la empresa Uragua S.A., creada para estos efectos, tomó el control de los servicios a principios de octubre de dicho año.

El servicio administrado por OSE contaba a esa fecha con unos 40.000 clientes, y los activos de los sistemas fueron transferidos al concesionario para su explotación y ampliación. Las obligaciones del concesionario estaban especificadas en los pliegos de la licitación, incluyendo un plan de obras, de suministro de los servicios y calidad técnico-sanitaria de la prestación. El plazo de la concesión fue de 30 años, y se contemplaba el pago de un canon anual, en dólares estadounidenses, por parte del concesionario.

La adjudicación se basó en determinar el valor presente de los cánones anuales ofertados, descontados a la tasa del 7 por ciento. En la única oferta recibida, este valor presente alcanzó a unos US\$ 150 millones.

La tarifa inicial correspondió a la vigente de OSE. Durante los primeros cinco años habría reajustes semestrales, aplicando el índice de precios al consumidor (IPC), descontado por un factor de eficiencia de 0,015. En los años siguientes el concesionario podría proponer una estructura tarifaria diferente, sin alterar la tarifa media, y los reajustes considerarían las variaciones efectivas de costos, a ser presentados por el concesionario, y aprobados por OSE. El contrato estipulaba otras consideraciones que ameritarían ajustes tarifarios extraordinarios.

¹⁴⁶ Banco Mundial (2000a) y Banco Mundial (2001).

El contrato contemplaba una serie integral de cláusulas respecto a los derechos y obligaciones de la administración y el concesionario, garantías (por US\$ 20 millones al inicio), procedimientos para terminación anticipada, resolución de conflictos, sistema de sanciones y multas, requerimientos de información técnica, contables y financieras, etc.

La supervisión de la concesión quedó a cargo de la Comisión de Control de Concesión (CCC), que estaba conformada por funcionarios de OSE, la que recibiría un pago del 2 por ciento de la facturación del concesionario. Esta función pasó posteriormente a URSEA al momento de implantarse esta entidad.

No hay datos públicos que permitan verificar la gestión del Uragua S.A., en cuanto a la cantidad y calidad de los servicios prestados. Hay dos elementos importantes, sin embargo, que son posibles de mencionar. El primero se refiere al hecho que el contrato sufrió un fuerte descalce entre los ingresos (cuyas tarifas estaban expresadas en pesos uruguayos, reajustables por el IPC), y el canon a pagar a OSE, expresado en dólares estadounidenses. Debido a la severa devaluación del peso, por la crisis económica ocurrida desde principios del 2001, la tarifa expresada en dólares cayó muy significativamente. Los datos disponibles muestran que a la fecha que Uragua S.A. tomó el control del servicio, ya la tarifa se habría depreciado en el orden de 5 por ciento con respecto al valor base. Esta depreciación llegó a un nivel máximo de 50 por ciento en septiembre del 2002. A partir de entonces, la tarifa recuperó parcialmente su valor en dólares, pero a la fecha de salida del operador, ella se encontraba en un 20 por ciento por debajo del valor base.

El último pliego tarifario de Uragua S.A., aprobado por URSEA, confirma que, con referencia al valor base, ellas se habrían incrementado hasta agosto del 2004, en 98,6 por ciento. En el mismo período, sin embargo, el peso había caído de tal manera que el aumento real, en dólares, fue negativo en un 36,6 por ciento. A raíz de esta situación, en el año 2002 la empresa solicitó una modificación de contrato para reducir el descalce, pero aun cuando se acogieron parcialmente algunas modificaciones, esto no fue suficiente para restablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión. Claramente, Uragua S.A. debe haber sufrido pérdidas financieras significativas en estos años.

A raíz de la movilización social y política que se inició en el 2002, según ya se detallara, surgieron una serie de denuncias respecto de incumplimientos del contrato por parte de Uragua S.A.. Entre otros se han mencionado¹⁴⁷: la exclusión de algunos sectores de bajos ingresos al acceso al agua, por haber eliminado las canillas públicas existentes en barrios carenciados; la calidad del servicio se degradó, y en más de una oportunidad el organismo contralor habría recomendado no consumir directamente el agua porque no presentaba condiciones de potabilidad; se habría retrasado el programa de obras previstas, incumpléndose el cronograma pautado en las bases; y hubo atrasos en los pagos del canon al Estado. No se dispone de antecedentes de parte del ente regulador respecto de la validez de estas denuncias, y de las sanciones que se hubieren aplicado. En todo caso, y como parte de las acciones relacionadas con la salida de la empresa en el 2005, las nuevas autoridades del Ministerio de Vivienda señalaron estar prontas a rescindir el contrato, después de recibir un informe de situación por parte de OSE, en que constaban incumplimientos más graves que los detectados en el 2003, fundamentalmente relacionados con el atraso de las obras de saneamiento por falta de recursos de la empresa.

Causas y consecuencias de la salida de Aguas de Bilbao S.A. de Maldonado

Es evidente que como consecuencia de la situación financiera que estaba enfrentando la empresa por la crisis económica, y el resultado del plebiscito sobre participación privada en el sector, se facilitaron las condiciones para llegar a un acuerdo amigable relativamente rápido entre los socios de Uragua S.A. y el Estado para dar por terminado el contrato. Ya en noviembre del 2004, la empresa comunicó al gobierno su intención de retirar-

147 Ver Santos y Valdomir (2006).

se del mercado uruguayo, aunque era claro que desde antes del plebiscito ya tenía tomada esta decisión.¹⁴⁸ En el transcurso del 2005, y una vez que el nuevo gobierno se hizo cargo de la situación, se llegó a un acuerdo financiero que permitió evitar eventuales acciones administrativas o juicios, y los servicios simplemente se reestatizaron.

El acuerdo contempló formalmente la rescisión del contrato, y Uragua S.A. renunció a la posibilidad de iniciar un juicio indemnizatorio contra el Estado uruguayo. OSE recuperó los activos de la empresa, valuados en unos US\$ 15 millones, asumió deudas de Uragua S.A. por US\$ 600.000, pagó US\$ 1,5 millones por agua facturada, y cobró US\$ 800.000 por concepto de cánones no pagados.

A partir de octubre del 2005, es decir, sólo cinco años después de iniciado el contrato de concesión, OSE retomó los servicios, conformando una unidad autónoma de gestión, sin mayores problemas.

148 Ver, por ejemplo, las declaraciones del Subsecretario de Vivienda a la prensa a mediados de marzo del 2005.

APÉNDICE E – VENEZUELA

Reformas sectoriales e incorporación de operadores privados

Hasta finales de los años ochenta, la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento en Venezuela fue efectuada a través de un organismo público centralizado, denominado el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS). La expansión de los servicios fue financiada preferentemente a través del presupuesto nacional, y la estrategia de desarrollo confirió mayor prioridad a los objetivos de salud y solidaridad social, con lo cual fueron desplazadas las metas de calidad y de autofinanciamiento de los prestadores.¹⁰⁴ En 1990, los niveles de cobertura de agua potable a nivel nacional alcanzaban al 81 por ciento y un 63 por ciento en recolección de aguas servidas. Los servicios presentaban además deficiencias en la continuidad, presión y calidad. El INOS registraba un déficit operacional que lo hacía cada vez más dependiente de los aportes fiscales para su normal operación.

En 1989 se inicia un proceso de transformación estructural que busca mejorar la eficiencia y autosuficiencia financiera de la prestación del servicio a través de una descentralización a instancias regionales y locales, y por medio del establecimiento de un marco regulador sectorial. En este contexto, se creó en 1991 la Compañía Anónima Hidrológica Venezolana (HIDROVEN) que asumió las funciones de regulación, planificación sectorial, y el apoyo técnico y control de los operadores del sector. Simultáneamente se crearon 10 empresas hidrológicas regionales (EHR) que asumieron las funciones operativas del sector, como una etapa transitoria y previa de la transferencia de los servicios hacia empresas locales.

En esta primera fase de implementación de la reforma, el mayor intento de incorporar iniciativa privada fracasó, luego de que al proceso de concesión del acueducto de Caracas no concurriera ningún interesado. La segunda etapa de la reforma se sitúa entre los años 1993 y 1999, creándose cinco empresas descentralizadas, con coparticipación de los gobiernos estatales y los municipios. Además, en los casos de Aguas de Monagas e HIDROLARA, que se detallan a continuación, se inició el proceso de incorporación de iniciativa privada, con apoyo de financiamiento proveniente del Banco Mundial y el BID, respectivamente. En una tercera etapa, iniciada en 1999, se concretó la aprobación de la Ley Orgánica de Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, la que establece un marco institucional y regulatorio integral del sector. La implementación de esta Ley se encuentra aún en desarrollo al 2006, aunque la política sectorial ha dado gran énfasis a una mayor participación ciudadana, promoviendo el cooperativismo como esquema de prestación de los servicios. El rol del sector privado ha perdido relevancia.

Los casos de participación privada en los estados Lara y Monagas se iniciaron en 1997, bajo un esquema similar, denominado “contrato de gerencia integral de servicios” (en Lara), o “contrato de gestión de servicios” (en Monagas). En este esquema un operador privado asume el control gerencial de la empresa existente, haciéndose responsable con su propio personal de todas las áreas gerenciales, debiendo cumplir diversas metas en el ámbito comercial, operativo y financiero, las que determinan en parte su remuneración. Esta fórmula pretende mejorar las empresas, tanto técnica como económicamente, generar confianza en el sector público nacional y el sector privado internacional como nuevo actor, y permite desarrollar un programa de inversiones con aportes del Banco Mundial, BID y contrapartes locales.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Detalles de la situación del sector a fines de los años ochenta y los contenidos principales de las reformas implementadas posteriormente se pueden consultar en BID (1997b) y CAF (2004).

¹⁰⁵ Detalles respecto de la racionalidad de utilizar esta modalidad de participación privada en Monagas, y aspectos conceptuales relacionados con el diseño del contrato, se pueden consultar en Banco Mundial (1997) y Mariño, y otros (1998).

Estudios de Caso

Caso Aguas de Valencia S.A. - HIDROLARA

En 1999, HIDROLARA, empresa regional a cargo de prestar los servicios de agua y alcantarillado en el Estado Lara, adjudicó un contrato de gerencia integral de servicios a la empresa española Aguas de Valencia S.A., la que se haría cargo del servicio por cuatro años. En el Cuadro E.1 se resumen los datos básicos del caso.¹⁰⁶

Cuadro E.1: Datos básicos del caso Aguas de Valencia S.A. – HIDROLARA

País	Venezuela
Ámbito geográfico	Estado Lara
Nombre de la empresa	HIDROLARA
Mandante	HIDROLARA
Tipo de contrato	Contrato de Gerencia Integral de Servicios por 4 años.
Grupo controlador	Aguas de Valencia S.A.
Ofertas	Aguas de Valencia S.A. (monto desconocido)
Fecha inicio control	Abril 1999
Fecha salida contrato	Diciembre 2002
Número de clientes (1999)	1.100.000 habitantes
Facturación anual (MMUS\$, 1999)	No disponible
Tipificación causas de terminación o retiro	Rescisión amistosa 3 meses antes de vencer el plazo contractual, las principales actividades se habían cumplido, y las inversiones estaban paralizadas.

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de Aguas de Valencia S.A. al Estado Lara y resultados de su gestión

El proceso de licitación del contrato de gerencia integral para HIDROLARA se desarrolló durante 1988, y durante él precalificaron seis empresas, pero en definitiva sólo una, Aguas de Valencia S.A., presentó oferta. A esta empresa se le adjudicó el contrato, por un monto del orden de US\$ 3,8 millones.¹⁰⁷ Esta cifra sería financiada por un préstamo del BID, y se contemplaba también un pago variable asociado al cumplimiento de diversos indicadores de gestión, a ser financiados con recursos de la misma empresa.

Aguas de Valencia S.A. inicia su gestión operativa en abril de 1999, tomando a su cargo la gestión administrativa, comercial, técnica y financiera de la empresa, obligándose al cumplimiento de metas asociadas a aspectos operacionales, comerciales y financieros. Bajo el esquema de gerencia integral, el operador aportó profesionales con experiencia en el manejo de empresas de agua potable y alcantarillado, asumiendo directamente la dirección de las diversas áreas de HIDROLARA.

El programa con el BID consideró también la disponibilidad de unos US\$ 3 millones para estudios técnicos, asistencia técnica y equipamientos para HIDROLARA, y unos US\$ 21 millones para la ejecución de obras de rehabilitación.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Detalles del caso, el que contó con apoyo de un préstamo del BID, pueden consultarse en BID (1997b) y BID (2006).

¹⁰⁷ Se desconoce el valor exacto de la oferta de Aguas de Valencia S.A.. La cifra indicada corresponde al valor asignado a este contrato en la propuesta de préstamo del BID (1997b).

¹⁰⁸ El programa del BID consideraba adicionalmente recursos para el desarrollo del marco normativo y regulatorio del sector, lo cual se materializó con la aprobación de la Ley Orgánica de Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, en diciembre del 2001, y la promulgación en los años siguientes de diversos reglamentos asociados.

Como resultados principales de la gestión privada en HIDROLARA se pueden considerar los siguientes: (a) diseño e implantación de una plataforma informática integral de la gestión operativa y comercial, incluyendo módulos administrativo, financiero, presupuestario, contable, activos e inventarios, gestión de abonados, recursos humanos, y de información y gestión de la distribución; (b) establecimiento de indicadores de gestión, que han continuado midiendo el desempeño de HIDROLARA; y (c) capacitación del personal en aspectos operativos y mantenimiento, así como en el uso del nuevo sistema financiero-contable, y en los temas de descentralización y regulación sectorial. Todos estos aspectos fueron evaluados satisfactoriamente por HIDROLARA.¹⁰⁹ Estos indicadores y sus resultados se presentan y comentan a continuación.

Cuadro E.2. Cumplimiento de indicadores de gestión de HIDROLARA

Indicador	1998	1999		2000		2001		2002	
	Año base	Meta	Real	Meta	Real	Meta	Real	Meta	Real
Gasto de operación neto de depreciación/Ingresos (%)	151	100	96	76	86	80	78	69	88
Medidores leídos/Medidores instalados (%)	40	40	95	80	95	96	81	97	98
Agua no contabilizada (%)	57	65	60	40	60	55	58	40	57
Usuarios facturados (%)	71	90	75	91	73	79	73	82	73
Eficiencia en la recaudación (%)	75	80	68	81	69	75	73	80	74
Continuidad de servicio (%)	-	-	65	55	65	70	66	85	68

Nota: Para los años 2001 y 2002, los valores meta corresponden a los valores revisados.

Fuente: BID (2006)

Como resultado de la gestión del contrato, según los indicadores presentados en el Cuadro E.2, se puede señalar lo siguiente:¹¹⁰

- La relación entre gastos operacionales e ingresos mejoró desde un nivel en que esta relación era negativa en 1998, a niveles de 88 por ciento. Sin embargo, la meta revisada del 69 por ciento contemplada para el año 4 no se cumplió, debido a que en el último año resultó más complejo el control de los gastos, particularmente el asociado al personal, por el nuevo contexto político.
- La lectura de medidores mejoró notablemente, superando el 98 por ciento al año 4.
- El agua no contabilizada se mantuvo en el valor estimado de 57 por ciento en 1998 y en el 2002. La meta contemplada para el año 4 de un 40 por ciento no se cumplió debido a que aun cuando se habían instalado la mayoría de los macromedidores requeridos para la contabilización de la producción, el ritmo de instalación fue excesivamente lento. Una parte importante entró en operación cuando el operador ya se había retirado.
- El porcentaje de usuarios facturados se mantuvo en los niveles base durante todo el período, sin alcanzarse la meta revisada de más de 80 por ciento, por el hecho de no disponerse de una buena base catastral.
- La eficiencia en la recaudación mejora desde un estimado de 68 por ciento en 1999 (la auditoría de revisión estableció que esta tasa era de sólo 48 por ciento en 1998) a un 74 por ciento en el año 2002. La meta contemplada para ese año no se cumplió, debido a que el efecto de alzas tarifarias aplicadas

109 Ver Memorando del Organismo Ejecutor, que acompaña el Informe de Completación de Proyecto, BID (2006).

110 Los datos base y metas fueron revisadas en el 2001, al detectarse significativas diferencias entre los valores iniciales asumidos en el contrato y los valores reales. Por medio de una auditoría externa se revisaron los valores efectivos, y se fijaron nuevas metas para los años 2001 y 2002. Estos valores, a partir del año 2001 se reflejan en el Cuadro E.2.

durante la ejecución del contrato afectan la capacidad de recaudación. Para mejorar el indicador fue necesaria la aplicación de medidas coercitivas como el corte del suministro.

f) El indicador de continuidad del servicio¹¹¹ no se modifica sustancialmente debido a la obsolescencia de la infraestructura existente. La modificación de este indicador está en relación directa con el nivel de inversión asociado a la reposición de la infraestructura.

En síntesis, a nivel general, las mejoras fueron menores a las anticipadas. Ello se debió en parte a que la situación inicial real de la empresa era peor que lo que se diagnóstico durante el diseño del contrato. También incidieron en ello diversos atrasos en las asignaciones presupuestarias, especialmente en los años 1999, 2000, y 2002, necesarias para el financiamiento de las inversiones. Por último, cabe consignar que la empresa fue afectada por los importantes cambios políticos ocurridos entre los años 1998 a 2000, que significaron una revisión de la estrategia del Estado en el sector, cambio de autoridades, y diversos acontecimientos que afectaron el funcionamiento de la empresa y sus costos.

Causas y consecuencias de la salida de Aguas de Valencia S.A. del Estado Lara

El contrato de gestión integral concluyó el 31 de diciembre del 2002, tres meses antes del plazo legal, por acuerdo amistoso de las partes. El motivo principal aducido para esta terminación se relaciona con el hecho que, prácticamente durante todo el año 2002 y parte del 2003, estuvo paralizado el préstamo del BID, por lo que la empresa no contaba con recursos para llevar a cabo las inversiones. Por otra parte, ya se habían implementado las principales acciones modernizadoras y se había capacitado al personal en la gestión de la empresa. No cabe duda tampoco que la nueva visión del Estado venezolano para el sector no era congruente con este tipo de contratos, por lo que no se intentó su renovación, o avanzar a otras formas de participación privada.

No se dispone de antecedentes estadísticos para verificar la situación de la empresa después de la salida del gestor privado. Según se indica en el Informe de Completación de Proyecto (BID, 2006), HIDROLARA ha mantenido el sistema de indicadores construido como parte de este proceso. Sin embargo, el congelamiento de las tarifas desde el 2003 ha afectado la estabilidad financiera de la empresa. No obstante, en opinión de la empresa, HIDROLARA no sólo cubre sus gastos de funcionamiento, sino que ha sido reconocida a nivel regional, nacional e incluso internacional.

En opinión de la autoridad del sector,¹¹² con el cambio de autoridades en HIDROVEN y en la gobernación, fue posible renegociar las condiciones del contrato, lo que entre otros aspectos significó la eliminación del pago variable, por causa de la gran discrepancia entre los valores base adoptados y los valores reales. En adición, Aguas de Valencia S.A. nombró a un gerente venezolano, el que funcionaba como gerente espejo, sin desplazar la dirección que tenía el personal de HIDROLARA. Por ello “esta empresa quedó en muchísimas mejores condiciones que Aguas de Monagas y hoy cuenta con calidad de servicios, y una organización consolidada que está funcionando muy bien”.

Cabe notar, por último, que Aguas de Valencia S.A. tuvo la intención de renovar el contrato, incluso durante el 2003, y ampliar su base de negocios en otras ciudades de América Latina. Sin embargo, a fines de dicho año se reestructuró, y decidió abandonar las ideas de expandirse a este continente.

Caso FCC – Monagas

A comienzos de 1997, la empresa “Aguas de Monagas,” que cuenta con un 49 por ciento de participación del Gobierno del estado de Monagas y el 51 por ciento restante propiedad de la Mancomunidad de Alcaldes del

111 $(1 - \text{Suma}(N_i \times T_i)) / (T \times N)$, donde N_i corresponde al número de usuarios afectado en la zona i , T_i es el tiempo de interrupción en la zona i , T es el período evaluado y N es el número total de usuarios.

112 Ver Francisco (2005).

Estado de Monagas, mediante licitación, adjudicó un contrato de gestión de los servicios a un consorcio español-venezolano, formado por Fomento de Construcciones y Contratas (FCC) y una filial, FOCSAVEN, de cuatro años de duración. Algunos datos básicos del caso se muestran en el Cuadro E.3.¹¹³

Cuadro E.3: Datos básicos del caso FCC – Monagas

País	Venezuela
Ámbito geográfico	Estado de Monagas
Nombre de la empresa	Aguas de Monagas
Mandante	Aguas de Monagas
Tipo de contrato	Contrato de Gestión de los Servicios por 4 años
Grupo controlador	Consortio Fomento de Construcciones y Contratas (FCC) - FOCSAVEN
Ofertas	FCC-FOCSAVEN MMUS\$ 4,0 fijo. Aguas de Marsella (oferta no disponible)
Fecha inicio control	Marzo 1997
Fecha salida contrato	Marzo 2001
Número de clientes (1997)	620.000 habitantes
Facturación anual (MMUS\$, 1997)	1,0
Tipificación causas de terminación o retiro	Contrato completado en el plazo, pero no renovado, por insatisfacción del gobierno con resultados y cambio de política sectorial.

Fuente: Elaboración propia.

Entrada de FCC en Monagas y resultados de su gestión

En el proceso de licitación, ocho empresas manifestaron interés en participar y aportaron antecedentes para el proceso de precalificación. Seis empresas resultaron precalificadas y sólo dos presentaron ofertas, FCC-FOCSAVEN y Aguas de Marsella. Las empresas precalificadas ofertaron un precio por el contrato de gestión de los servicios, que contenía una parte fija mensual, a ser pagada con fondos del préstamo del Banco Mundial, y una variable asociada al cumplimiento de objetivos y metas anuales (de agua no contabilizada y eficiencia de cobranza), a ser pagada con cargo a los flujos de la empresa. El contrato incluía multas por el no cumplimiento de metas o de acciones específicas. Se esperaba que al final del contrato se licitaría la concesión del servicio.

El contrato de gestión de los servicios consistió en la incorporación de un operador internacional, quién nombraría un equipo gerencial, y se haría responsable por modernizar la gestión de la empresa, cumpliendo con una serie de 21 indicadores anuales, de carácter técnico y económico. El contrato entregaba la responsabilidad de la administración total de la empresa al operador privado, con autonomía para tomar decisiones en el área comercial, de recursos humanos, de contratación de servicios, de planificación y ejecución de la inversión. Asimismo, el operador tenía la responsabilidad total sobre pequeñas obras de capital asociadas con reparaciones, medición, sistema comercial y mejoras en las redes de distribución.

Los desafíos más urgentes de la empresa eran: rehabilitar la infraestructura existente, altamente deteriorada por falta de mantenimiento; aumentar los ingresos a través de mejores prácticas de facturación y cobranza; reducir los niveles de agua no contabilizada (que alcanzaban a 70 por ciento); y mejorar los sistemas de operación y mantenimiento, que estaban externalizados a operadores locales, con contratos de corto plazo sin requerimientos de productividad. En apoyo al proyecto se consideró un programa de inversiones de US\$ 32,8 millones para rehabilitación, obras de emergencia y para mejorar la calidad del servicio. De este total, el Banco Mundial contribuiría US\$ 4,6 millones, y el saldo de US\$ 28,2 millones lo aportaría el Gobierno de Venezuela.

113 Información detallada de este caso puede verse en Banco Mundial (1997), Fernández (2000), y Banco Mundial (2000b).

El contrato tenía una duración de cuatro años, renovable hasta por tres períodos consecutivos. Este se inició el 31 de marzo de 1997 y concluyó el 31 de marzo de 2001, sin ser renovado.

El Cuadro E.4 muestra la situación de cumplimiento anual de algunos indicadores de gestión, entre 1997 y el 2000.

Cuadro E.4. Cumplimiento de indicadores seleccionados de Aguas de Monagas S.A.

Indicador	1997		1998		1999		2000	
	Meta	Real	Meta	Real	Meta	Real	Meta	Real
Agua no contabilizada (%)	52	64	47	55	43	54	40	55
Número días racionamiento por año	15	137	10	40	7	30	5	3
Número conexiones de agua servidas	82,200	73,817	85,800	74,265	89,200	74,417	92,500	74,600
Número conexiones alcantarillado servidas	52,000	49,057	55,200	53,082	60,400	53,190	66,300	53,500
Clientes residenciales con medidor (%)	14	3	26	5	40	15	50	21
Grandes consumidores con medidor (%)	60	6.5	100	63	100	100	100	100
Usuarios facturados (%)	77	71	80	82	83	83	85	92
Eficiencia de cobro (%)	73	32	76	45	78	41	80	47
Cuentas por cobrar (meses)	3.1	8.0	2.8	6.6	2.7	7.1	2.5	5.6
Inversiones ejecutadas (MM US\$)	16.4	2.8	18.4	12.0	16.3	9.2	19.1	2.9
Excedentes de fondos (M US\$)	-	0	-	352.9	308.7	0	0	338.6

Fuente: Banco Mundial (2000).

Nota: Se consideran las metas originales, sin embargo, varias de ellas sufrieron cambios importantes en el tiempo.

Como se aprecia del cuadro, aunque en general se mejoraron todos los indicadores señalados, no se cumplieron la mayoría de las metas fijadas. Mejoras sustanciales se observan en indicadores como: niveles de agua no contabilizada, que se redujeron de niveles de 64 por ciento a 55 por ciento, aunque la meta establecida era de 40 por ciento; los cortes de agua por racionamiento prácticamente se eliminaron; se instalaron medidores al 100 por ciento de los grandes consumidores; se incrementó el porcentaje de usuarios facturados desde niveles de 71 por ciento a 92 por ciento; y las cuentas por cobrar se redujeron de 8 meses a 5,6 meses; en adición, la empresa tuvo excedentes de fondos desde 1998.

Por otra parte los resultados fueron mucho menos satisfactorios en temas como: número de conexiones de agua y alcantarillado, las que no mostraron un incremento apreciable, como consecuencia de la grave situación en que se encontraba la red, y demoras en la provisión de recursos para inversiones; la medición de usuarios residenciales sólo alcanzó a 21 por ciento, muy por debajo de la meta de 50 por ciento; la eficiencia de cobro sólo alcanzó a 47 por ciento mientras que la meta era de 80 por ciento; y las inversiones estuvieron muy por debajo de lo previsto, por falta de asignaciones presupuestarias.

En lo fundamental, y según opinión del Banco Mundial,¹¹⁴ a pesar del mejoramiento de indicadores, la situación financiera de Aguas de Monagas continuaba presentando problemas de fragilidad y sustentabilidad.

Hay numerosos elementos que contribuyeron a que los resultados de la gestión del operador privado fueran menores que lo esperado, a pesar de los esfuerzos desarrollados para mejorar la gestión de la empresa.

¹¹⁴ Banco Mundial (2002).

Entre otros se citan: la demora en el proceso de contratación del operador, habiendo pasado un año entre la preparación de las bases de contratación y su llegada, mientras que en el intertanto la empresa se había deteriorado financieramente al posponer importantes decisiones; cambios en la legislación laboral a nivel nacional, y una fuerte acción sindical en la empresa, que elevaron los costos de operación a mediados de 1997; falta de proyectos de ingeniería para implementar el plan de inversiones previsto; y el acelerado crecimiento de la población, como consecuencia de la expansión de la actividad petrolera, que presionó adicionalmente la infraestructura, causando impaciencia social y política. A lo anterior se debe añadir que los cambios políticos del país, incluyendo la contienda electoral de 1998, generaron un entorno adverso a la gestión privada de los servicios públicos. Por ejemplo, durante la campaña electoral de 1998, el no pago de la cuenta de agua fue bandera de lucha de diversos partidos políticos.

Causas y consecuencias de la salida de FCC de Monagas

A fines del 2000, estaba por finalizar la operación del Banco Mundial en apoyo a la reforma del sector, y en especial al fortalecimiento de Aguas de Monagas. Dada la coyuntura política del país, y la situación del programa, se optó por no prorrogar el plazo para la ejecución del préstamo del Banco Mundial, la que incluía, entre otros aspectos, la posibilidad de extender el contrato de gestión integral por un año adicional al previsto. El contrato de préstamo con el Banco Mundial se cerró en febrero del 2001, y en marzo del mismo año se cumplió el plazo del contrato de gestión, sin que se renovara, volviendo la gestión a ser responsabilidad directa de Aguas de Monagas.

Entre los temas en discusión en la época se encontraban la necesidad de definir las opciones de gestión y de participación privada post contrato de gestión, resolver el atraso en los pagos de las cuentas de agua de los municipios a la empresa, y asignar los recursos de contrapartida local necesarios para el financiamiento de las inversiones previstas.

Las autoridades venezolanas optaron por este curso de acción en vista de los magros resultados de la gestión de la empresa privada, los que en su opinión, ni siquiera podían financiar su costo.¹¹⁵ Cabe señalar que existían profundas diferencias entre el contratista y las autoridades regionales, en particular la Gobernación del estado Monagas, relacionadas con los logros efectivamente alcanzados y problemas de integración entre el equipo internacional y el nacional, y constante discusión de competencias.

No existe información estadística que permita corroborar la evolución de la situación del servicio en Monagas con posterioridad a la salida del gestor privado. Sin embargo, la opinión reciente del presidente de HIDROVEN es lapidaria: "Me duele decirlo, pero esta es una de las empresas que hoy está en peor situación en todo el país después de haber recibido más de 40 millones de dólares en inversiones. Actualmente, el gobernador y todo el mundo están pidiendo ayuda y la tenemos en proceso de recuperación."¹¹⁶

115 Ver la opinión del presidente de HIDROVEN en Francisco (2005).

116 Francisco (2005).

APÉNDICE F – OTROS PAÍSES

En esta sección se comentan brevemente los casos de participación privada de operadores internacionales en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en Brasil, Colombia y México, destacándose las situaciones que han generado la salida de operadores en algunos de éstos, o su permanencia a pesar del surgimiento de diversos problemas. Las fuentes de información para esta presentación han sido exclusivamente documentales.

Síntesis de los casos en otros países

En general, la participación privada en otros países de América Latina ha sido relativamente escasa y no hay demasiados ejemplos relevantes para este estudio. La razón de ello es variada, contrastándose las situaciones existentes en los países que se han considerado en esta sección.

En Colombia existen las precondiciones legales y técnicas relacionadas con la presencia de un marco regulador que opera con relativo éxito desde 1994, incluyendo una institucionalidad regulatoria sólida y experimentada. Aún así, la incorporación de operadores privados en el sector ha sido limitada, y a mediados del 2005, menos del 15 por ciento de los municipios prestaban los servicios a través de empresas privadas o mixtas. La razón fundamental ha sido que la titularidad de los servicios es municipal y ellos, especialmente en las grandes ciudades, han demostrado ser reacios a incorporar la iniciativa privada. La atomización del mercado claramente le quita atractivo a la participación de grandes operadores internacionales, aunque son nichos de interés para medianas y pequeñas empresas locales, que parecen estar copando este mercado. Los casos más emblemáticos en el país corresponden a la participación de AGBAR en Cartagena, desde 1995, a través de una empresa mixta que incluye el municipio de dicha ciudad, y la creación de la empresa Triple AAA que actúa en Barranquilla, y otras ciudades de Colombia y del extranjero, de propiedad de Canal Isabel II y Tecvasa, de Valencia.

Por su parte en Brasil, a pesar de las grandes expectativas que se crearon respecto de la apertura del mercado hacia fines de los años noventa, este no se materializó. La falta de consenso sobre un marco regulatorio sectorial, la oposición abierta a la incorporación de privados, principalmente de intereses gremiales y profesionales, así como de los partidos de la coalición de gobierno, y algunas malas experiencias, parecen haber postergado la posibilidad de abrir el mercado. Estos mismos elementos han hecho que los operadores internacionales perciban un alto riesgo de participar en el mercado brasileño sin que existan reglas de juego claras en los aspectos legales, institucionales, tarifarios y otros.

En México, la participación de operadores internacionales ha sido relativamente más extensa, y muy relacionada con la prestación de servicios en ciudades de alto desarrollo turístico, y en contratos tipo COT y de gestión. La titularidad de los servicios es municipal, pero existen numerosas instancias de participación de los estados, y de financiamiento de fuentes federales, que contribuyen al sistema. No existen marcos regulatorios a ningún nivel de gobierno, en el sentido que se han dado en la mayoría de los países de América Latina, y aún así hay presencia de diversos operadores internacionales, particularmente de SUEZ, Biwater y otros. La única salida notable afectó a la empresa Azurix Corp., producto de la quiebra de su propietario ENRON, y sus contratos fueron adquiridos por SUEZ. Hay que notar también que los prestadores sortearon la crisis económica de mediados de los años noventa, a través de renegociaciones de sus contratos. La falta de un marco regulatorio, de regímenes tarifarios razonables, y claridad de las competencias municipales, estatales y federales, continúan siendo un impedimento para una mayor penetración del sector privado en México.

Se comentan a continuación con mayor detalle la situación de estos países, y algunos casos de participación de operadores internacionales relevantes.

Brasil

Antecedentes generales

En Brasil el 78 por ciento de la población está atendida por 25 empresas estatales. Estas empresas concretaron convenios de concesión con los municipios, desde mediados de los años setenta, los que determinaron que tales empresas prestarían los servicios por plazos de 25 a 30 años. Según las estimaciones del Ministerio de Ciudades, responsable del sector, al 2003 las coberturas alcanzaban a 95 por ciento en agua potable, 51 por ciento en alcantarillado, y se trataba el 28 por ciento de las aguas recolectadas. Ello representa un significativo atraso en relación con la meta de cobertura universal de estos servicios, que han planteado los sucesivos gobiernos. Se ha estimado que las inversiones necesarias para alcanzar esta meta superan los US\$ 40.000 millones,¹¹⁷ distribuidos en los próximos 20 años.

A partir de los años noventa, las empresas estatales han estado progresivamente restringidas financieramente, como consecuencia de cambios de políticas federales, que han reducido la asignación de recursos al sector, intentando que se incrementen las fuentes de financiamiento propias, vía ajustes tarifarios y mejoras en eficiencia, e incluso promoviendo la incorporación del sector privado en su gestión. La situación del sector se ha complicado adicionalmente en los años recientes, por el hecho que numerosos de los convenios de concesión con los municipios están venciendo, y un gran número de estos, principalmente los de mayor tamaño, con capacidad de gestión y autonomía, ha demostrado poco interés en renovarlos, o ha utilizado la amenaza de no renovación para obtener un porcentaje de la recaudación del servicio, o incluso como arma en contiendas políticas locales. Esto amenaza el mercado central de las empresas estatales, y genera un factor de muy alto riesgo para la eventual participación de privados.¹¹⁸

Los esfuerzos para atraer al sector privado, principalmente desde fines de los años noventa, fueron relativamente infructuosos¹¹⁹ por la falta de consenso en torno a un marco regulador que asegure las reglas del juego, incluyendo el adecuado control de la gestión de los operadores, y por la oposición abierta de intereses gremiales y sindicales de las mismas empresas estatales, y otros grupos políticos.¹²⁰ Un ejemplo destacado de esta situación fue el intento de privatizar la Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), que fue abortado intempestivamente por el Gobierno del estado en noviembre del 2001, aun cuando ya estaba en proceso de *roadshow*, y contaba con fuerte apoyo financiero federal, el cual incluso había adelantado al estado recursos a cuenta de la venta de la empresa. En este caso, los municipios, contando con un amplio apoyo social y político, reclamaron el derecho de autorizar especialmente a la empresa estadual su privatización, lo que en la práctica paralizó el proceso en curso. Similar situación ocurrió con el intento de privatización de la Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) que atiende el estado de Pernambuco.

117 Según la Agencia Nacional del Agua (ANA). Otras fuentes indican que son necesarias cifras mucho mayores.

118 El caso más emblemático de esta situación ha sido el anuncio de la Prefectura de São Paulo de no renovar el contrato de concesión con la empresa Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), que atiende gran parte del ese estado.

119 Según datos del Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a fines del 2004, Brasil contaba con 32 servicios prestados por operadores privados, siendo responsables de la atención de 4,2 millones de personas. Según datos de la Asociación Brasileira de Concesionarios Privados de Servicios Públicos de Agua y Alcantarillado (ABCON), a fines del 2005, había 69 municipios con atención de operadores privados, abarcando unos 7,1 millones de habitantes, los que representaban sólo el 5 por ciento de la población total.

120 La oposición a la posibilidad de incorporar operadores privados es amplia, involucrando incluso la Iglesia Católica, los principales partidos de centro-izquierda, y numerosas organizaciones no gubernamentales. Los problemas de racionamiento del servicio que enfrentó el sector eléctrico con posterioridad a la privatización, son frecuentemente citados como ejemplo de los problemas que podría enfrentar el sector de saneamiento.

La falta de un marco regulatorio, que fije las reglas del juego para la inversión en el sector, ha sido la principal causa aducida por las empresas operadoras internacionales para no entrar en Brasil. El punto fundamental de contención ha sido el hecho que la Constitución define a los municipios como titulares de los servicios, pero también indica que en el caso de centros metropolitanos, que abarcan a más de un municipio, la responsabilidad debe ser compartida entre el Estado y los municipios. No se ha definido cómo debe compartirse la responsabilidad en estos casos. Después de numerosos proyectos de Ley que no tuvieron acogida, en julio del 2006 se llegó a un acuerdo fundamental, a nivel de la Comisión de Saneamiento del Congreso, para una reforma sectorial que combina las propuestas de las empresas estatales, y del Ministerio de Ciudades. Una nueva propuesta de Ley, basada en este acuerdo se discute en el Congreso en octubre del 2006.

Por otra parte, numerosos estados han creado, o ampliado las atribuciones, de Agencias Estadales de Regulación de Servicios Públicos, para abarcar el sector de saneamiento, y establecer normas en relación con las obligaciones y derechos de los concesionarios, temas tarifarios, mecanismos de fiscalización, estándares de calidad, e incorporación de privados, entre otros aspectos.¹²¹ Adicionalmente, en diciembre del 2004, el gobierno federal aprobó la Ley 11.079 de Participación Público-Privada (PPP) que abre nuevas oportunidades de financiamiento para la infraestructura del país. Esta Ley ha sido acompañada por la elaboración de leyes estatales de PPP, dirigidas al mismo fin, y a marzo del 2005 ya estaban vigentes en los estados de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina y Goiás.

Para efectos de este estudio se consideran brevemente a continuación los casos de participación de operadores privados más notorios, incluyendo el del municipio de Limeira (São Paulo), de la Empresa SANEPAR de Paraná, la concesión de SUEZ en la ciudad de Manaus y la de AGBAR en Guariroba.

Caso SUEZ/Odebrecht en el municipio de Limeira

El municipio de la ciudad de Limeira, de unos 250.000 habitantes, adjudicó en 1995, por primera vez en Brasil, un contrato de concesión por 30 años, a la Empresa Aguas de Limeira, de propiedad del consorcio conformado por la empresa brasileña Odebrecht (50 por ciento) y la firma francesa SUEZ Lyonnaise des Eaux (50 por ciento), que fue el oferente con menor tarifa. La principal razón para la incorporación de iniciativa privada en esta ciudad, fue la necesidad de inversión en tratamiento de aguas residuales, donde se consideraba disponer y tratar las aguas, previo a su descarga en el río Tatu, a más tardar en el año 2009.

Para incorporar la iniciativa privada fue necesario modificar la Ley Municipal, la que se promulgó con el alegato de la oposición de prácticas de soborno para conseguir los votos necesarios para su aprobación.¹²² La Oficina de Prosecución Pública (OPP) del Estado intervino en el análisis de las supuestas irregularidades, en particular, que el contrato fue suscrito el mismo día que fue anunciada la adjudicación, sin hacer pública la propuesta del adjudicado y de los otros competidores, ni el criterio final de selección. En la evidencia presentada por la OPP también se señaló posible corrupción en el proceso. En enero del 2000, la justicia sentenció la cancelación del contrato de concesión, con lo cual el operador recurrió a la Corte Suprema donde finalmente en el 2001 ganó el caso. Este ejemplo evidencia la fragilidad del marco regulatorio brasileño, la poca transparencia de algunos procesos de licitación, y es utilizado frecuentemente por los detractores de la participación privada, como ejemplo de malas prácticas.

Entre los resultados destacados de la gestión de Aguas de Limeira se encuentran que, al 2002, ya contaba con 100 por ciento de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, habiendo aumentado desde niveles de 87 por ciento y 80 por ciento, respectivamente, al comienzo de la concesión. El nivel de tratamiento de aguas servidas alcanzaba en el 2005 a 70 por ciento, y se prevé alcanzar la meta del 100 por ciento al año 2008.

¹²¹ Ver, por ejemplo, la Ley No. 14.939 del Estado de Goiás, publicada en octubre del 2004, disponible en www.agr.go.gov.br.

¹²² Castro (2004).

Los niveles de agua no contabilizada son de 16 por ciento, y el nivel de satisfacción de los usuarios es de 98 por ciento.

No obstante, en junio del 2006, la empresa se ha visto enfrentada a una demanda judicial por incumplimiento de contrato por el hecho que aún hay descargas de aguas servidas no tratadas.

Caso de Vivendi en SANEPAR (Paraná)

En 1998 el Gobierno del estado de Paraná, vendió el 39,7 por ciento de la participación que mantenía en la empresa estatal Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), encargada de los servicios de agua potable y alcantarillado del Estado, atendiendo a más de 8 millones de personas. El consorcio ganador Dominó Holdings S/A, estuvo liderado por la firma francesa Vivendi. Con posterioridad a la venta, el consorcio adquirió, a través de un pacto de accionistas, el control gerencial de SANEPAR, al contar con el 60 por ciento de la votación de la junta de directores, y nombrar los directores financieros, operacionales y el superintendente.

Entre el 2001 y 2002, se presentaron diversas acusaciones contra la empresa, incluyendo: el aplicar reajustes inapropiados de tarifas, lo que generó movimientos de protestas de no pago por parte de los consumidores;¹²³ el proveer de aguas contaminadas a ciertas comunidades del estado; y de prácticas financieras irregulares.

En febrero del 2003, ante un cambio de gobernador, y argumentando falta de inversiones y los aumentos de tarifas, se declaró nulo el pacto de accionistas, como también todos los actos derivados de él. El consorcio fue despojado de su derecho a voto en el Consejo de Administración, y se cambiaron los directores clave de la empresa. En junio del 2004 el estado propuso un aumento del capital social de la empresa, lo que reduciría la participación del consorcio privado a un 20 por ciento. Ante esta situación, el consorcio recurrió a las autoridades judiciales, consiguiendo paralizar transitoriamente el aumento de capital. Numerosas acciones judiciales, aún no resueltas, han continuado hasta la fecha de preparación de este informe (mediados del 2006). El socio francés VIVENDI anunció en septiembre del 2005 su intención de salir del contrato, procurando vender su participación de vuelta al Estado, intentando recuperar más de US\$ 200 millones que ha invertido en SANEPAR.

El caso de SANEPAR fue especialmente visible y preocupante en los años en los cuales estaba en discusión parlamentaria una reforma del sector que ordenaría, a través de un adecuado marco regulatorio, la posibilidad que se incorporaran empresas privadas al saneamiento en Brasil. Esta acción del estado de Paraná aumentó significativamente los riesgos percibidos por los operadores internacionales, afectando las perspectivas de participación en este país.

Caso de SUEZ en Manaus

En junio del 2000, SUEZ adquirió en un remate en la Bolsa de Rio de Janeiro la empresa Manaus Saneamento, y a través de Aguas do Amazonas, se convirtió en concesionaria por 30 años del servicio de la ciudad de Manaus, de 1,2 millones de habitantes, siendo el contrato privado más grande licitado en Brasil en este sector (US\$ 110 millones). Hasta fines del 2005 se han invertido más de US\$ 70 millones.¹²⁴ Las principales metas e indicadores de calidad del servicio y de atención a los clientes previstas en el contrato se habrían cumplido a marzo del 2006, alcanzándose una cobertura de agua potable de más de 96 por ciento, con el 41 por ciento de las aguas servidas tratadas. Sólo en el caso del alcantarillado la cobertura alcanza a 12 por ciento, muy inferior al 31 por ciento establecido como meta.

¹²³ Ver detalles en Hall y Lobina (2002).

¹²⁴ Antecedentes de la situación de la empresa se encuentran en el Relatório de Administração, 2005, disponible en www.aguasdoamazonas.com.br.

No obstante lo señalado, la empresa ha acumulado multas por unos US\$ 2 millones, por deficiencias en el abastecimiento de la ciudad. Según la empresa esto se habría originado en una diferencia sustantiva de los datos de cobertura, informados en el año 2000 como parte del proceso de licitación, lo que ha afectado su capacidad para cumplir las metas. Efectivamente, los datos disponibles indicaban que la cobertura de agua era de 91 por ciento, y la de alcantarillado de 11 por ciento, encontrándose, sin embargo, al momento de hacer un levantamiento al inicio de la operación de la concesión, tasas de 72 por ciento y 3 por ciento, respectivamente. En adición, los estudios contratados por la empresa muestran que la composición y estructura del régimen tarifario, que involucra un fuerte subsidio cruzado entre industrias y comercios, a favor de los usuarios residenciales, es insuficiente para financiar el plan de inversiones de los próximos años. Ante esta situación SUEZ solicitó una renegociación del contrato, para mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión.

Por otra parte, SUEZ anunció oficialmente, en abril del 2006, que había transferido la propiedad de sus acciones en Aguas do Amazonas, a Vega Engenharia Ambiental S.A., empresa del mismo grupo dedicada a servicios de limpieza y recolección de residuos urbanos, lo que ha provocado un amplio rechazo del consejo municipal, ya que ha estado envuelta en escándalos por la operación del sistema de recolección de basuras en São Paulo, y en su opinión no tendría idoneidad, ni capacidad financiera para hacerse cargo del servicio de saneamiento de Manaus.

En junio del 2006, el prefecto de Manaus rechazó la propuesta de renegociación de la empresa, que involucraba aportes públicos para financiar las inversiones necesarias, y se ha encomendado a la Fundación Universidad de Brasilia un estudio sobre la situación del sector y de las fórmulas para superar los problemas existentes. En síntesis, la situación de la concesión es sumamente precaria y ya se han hecho anuncios de su posible cancelación.

Caso de AGBAR en Guariroba

La Prefectura de Campo Grande, capital del estado de Mato Grosso do Sul, licitó la concesión de los servicios de agua y alcantarillado en julio del 2000 para atender una población cercana a las 650.000 personas. El consorcio Aguas de Guariroba, compuesto por AGBAR (50 por ciento), Cobel Engenharia (41 por ciento) y la prestadora estadual Sanesul (9 por ciento), se adjudicó el contrato ofreciendo un pago total de unos US\$ 36 millones, de lo cual la mitad se pagó de inmediato, y el saldo en cuotas distribuidas en 30 años. El consorcio asumió también una deuda de casi US\$ 49 millones. La inversión total esperada era de unos US\$ 132 millones, para alcanzar la meta de aumentar la cobertura de alcantarillado de 22 por ciento a 50 por ciento en 10 años, y 70 por ciento a 30 años. Hasta un 20 por ciento del valor de la adjudicación podría ser pagado a través de la realización de obras. El inicio de actividades fue en octubre del 2000, después de haberse resuelto el reclamo del otro oferente, el Consorcio Saneamento, liderado por la empresa paulista Multiservice Engenharia. Con posterioridad a la firma del contrato se instauró una agencia reguladora, financiada con el 1,5 por ciento de la facturación de la empresa.

Los indicadores iniciales de la gestión de Aguas de Guariroba fueron satisfactorios, incluyendo el aumento de usuarios, la reducción de interrupciones del servicio y otros. Sin embargo, hubo un atraso generalizado en el cumplimiento de las metas de inversión, por lo que en diciembre del 2003 la empresa fue intervenida durante 90 días por la prefectura. Durante la intervención se relevó la situación de la empresa y se formularon recomendaciones para superar los problemas detectados. Entre otras, se incorporó un consejo fiscal permanente en el directorio de la empresa, se detectaron compensaciones por gastos indebidos por casi US\$ 2 millones, y se redefinieron las metas de inversión para recuperar el atraso de los años anteriores y cumplir con lo previsto para el 2004.

En noviembre del 2005, y como parte de su estrategia de salida de América Latina, AGBAR vendió su participación en Aguas de Guariroba, por unos US\$ 26 millones, a un grupo de inversionistas locales (Grupo Bertin y

Equipav). Este grupo adquirió posteriormente las acciones de Cobel Engenharia, y ha rediseñado la estrategia de gestión comercial, e iniciado una campaña para el control y regularización de conexiones clandestinas.

Colombia

Antecedentes del sector

Colombia inició en 1994 una reforma integral y profunda de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.¹²⁵ El eje central de esta reforma está contenido en la Ley General de Servicios Públicos (Ley 142/94) que estableció, entre otros aspectos, un marco para la prestación municipal de los servicios de agua y alcantarillado a través de permisos y concesiones, con operadores organizados como empresas, y creó un sistema de regulación económica. Este marco legal no discrimina según la propiedad de los activos y ha permitido el acceso de inversionistas privados al sector. La nueva estructura institucional considera la separación de los roles del gobierno, asignando a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) las funciones de vigilancia, inspección y control de las empresas prestadoras, y las funciones de regulación tarifaria, de mercados y monopolios, a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Desde la perspectiva de la regulación de precios, la Ley 142/94 contiene elementos específicos para la determinación de tarifas basadas en criterios de eficiencia y autofinanciamiento de largo plazo. Además, los esquemas tarifarios consideran explícitamente un sistema de subsidios cruzados orientado a asegurar que familias de bajos ingresos tengan acceso a los servicios. Los ingresos tarifarios se complementan con recursos de la Nación, principalmente a través del Sistema General de Participaciones.

Las políticas tarifarias implementadas a partir del año 1995 permitieron reducir la brecha entre el costo de prestación de los servicios y las tarifas, generando con ello estabilidad financiera en los organismos operadores, lo que en el tiempo ha permitido mejorar coberturas¹²⁶ y calidad. Asimismo, esto ha permitido entregar señales claras de la escasez relativa del recurso agua, reduciendo con ello el nivel de consumo y permitiendo el aplazamiento de las inversiones.

No obstante las mejoras observadas con la transformación estructural del año 1994, persisten muchas administraciones municipales que no se han acoplado a la transformación de la prestación de los servicios, con lo cual continúan ineficiencias en la prestación, injerencia política en la administración y resistencia a la entrada de operadores especializados.

Las reformas permitieron y fomentaron explícitamente la incorporación de iniciativa privada en el sector. A mediados del 2005, un 13 por ciento de los prestadores registrados informaba tener una empresa de propiedad privada a cargo del servicio, un 5,4 por ciento había conformado empresas mixtas y el resto continuaba bajo el control de operadores municipales. La presencia de operadores internacionales ha sido escasa. De entre estos se destaca especialmente la presencia de AGBAR, quién en 1995 suscribió un contrato como socio operador con el Distrito de Cartagena, en 1996 lo hizo en Barranquilla, y en 1997 en Santa Marta. En 1999 y en el 2000, AGBAR se retiró de estas últimas dos ciudades, quedando los servicios a cargo de la empresa colombiana Triple AAA, controlada por la española Canal Isabel II, y Tecvasa, compañía privada de Valencia. Existe también presencia de Fomento de Construcciones y Contratos (FCC), quién junto con Veolia Water (ex Vivendi), operan el servicio de la ciudad de Montería (Córdoba), a través de la empresa Proactiva, y tiene un

125 En CONPES (2005a) se presenta en detalle el contenido de las reformas, sus resultados y las políticas vigentes en el sector.

126 Las coberturas nacionales de agua potable se incrementaron de un 79,7 por ciento a un 90 por ciento entre los años 1993 y 2003. En tanto, la cobertura de alcantarillado se incrementó entre un 73,2 por ciento a un 82 por ciento entre los mismos años. Por otra parte, la continuidad del servicio se ha incrementado de un 71,4 por ciento a un 82,6 por ciento entre los años 1997 y 2003.

contrato de concesión de una planta de tratamiento de agua potable en Bogotá (Planta Tibitoc) y del servicio en Tunja, desde 1997.

Para efectos de este estudio se comentan sucintamente los casos de participación privada en las ciudades de Cartagena y Barranquilla.

Caso de AGBAR en Cartagena

En 1995, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias suscribió un contrato por 26 años con Aguas de Cartagena S.A. - ESP, para la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado.¹²⁷ Esta sociedad quedó conformada en un 45,9 por ciento por la firma española Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (AGBAR), 4,1 por ciento por operadores privados locales y un 50 por ciento por el gobierno municipal. El contrato fue negociado directamente con Aguas de Barcelona, a partir de un concurso público. El programa de inversiones ha sido financiado con préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, tomados por el municipio, y repagados por Aguas de Cartagena a partir de un porcentaje de la tarifa. Además de su participación como accionista, AGBAR suscribió un contrato de administración con Aguas de Cartagena por el cual, recibe un porcentaje de los ingresos.

A mediados del 2006, la empresa atiende a unos 170.000 usuarios, alcanzando una cobertura de más de 99 por ciento de agua potable y más de 78 por ciento de alcantarillado, y presenta una continuidad del servicio del 100 por ciento.¹²⁸ Se encuentra además en ejecución un plan de saneamiento integral de la bahía de Cartagena, y de la ciénaga de la Virgen, que han sido los principales cuerpos receptores de las aguas servidas de la ciudad. La micromedición supera el 99 por ciento (era de 77 por ciento en 1996), y la eficiencia en la cobranza es de 92 por ciento. La reducción del consumo por usuario ha sido notable, bajando de niveles por sobre 34 m³/mes en 1997, a cifras de 20 m³/mes en el 2005.

El socio operador de la empresa, AGBAR, anunció en septiembre del 2005 que haría una “salida ordenada” de sus actividades en América Latina, desvinculándose de su participación en diversos países, incluyendo Colombia. Ya en agosto de ese año, había anunciado su intención de vender su participación en Aguas de Cartagena.¹²⁹ Para estos efectos solicitó ofertas a través de un banco de inversiones, recibiendo sólo una proveniente de Aguas de Manizales S.A. En octubre del 2005 se presentó esta propuesta a la Alcaldía de Cartagena quién, en definitiva, la rechazó en febrero del 2006, argumentando que dicha empresa no tenía la misma experiencia y capacidad financiera que AGBAR. De esta manera, AGBAR continúa como socio operador, bajo los términos del contrato vigente.

Caso de AAA en Barranquilla

En Barranquilla, durante 1991, el deficiente nivel de servicio de la empresa, y los serios problemas de financiamiento que enfrentaba, impulsó la liquidación de la empresa municipal existente y la creación de la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. (AAA). El distrito de Barranquilla retuvo el 89 por ciento de la propiedad, dejando el 11 por ciento restante en manos del sector privado local. En 1996, el Estado reduce su participación a un 50 por ciento y los inversionistas locales a un 6,69 por ciento, adquiriendo el 43,31 por ciento restante la firma española AGBAR. En 1999 y 2000, la firma española Canal Isabel II se incorpora a la propiedad de AAA, adquiriendo la participación de AGBAR en Barranquilla y Santa Marta. A partir de enton-

127 Los antecedentes principales de Aguas de Cartagena pueden consultarse en su página web <http://www.acuacar.com>. Ver especialmente Informe Anual 2004, y Carta a los Accionistas, marzo 2006.

128 Al inicio del contrato las coberturas de la ciudad eran de alrededor de 75 por ciento para agua potable, y 60 por ciento de alcantarillado.

129 Ver antecedentes en Carranza (2005), y artículos en El Universal, 24 de octubre del 2005, y La República, 2 de febrero del 2006.

ces, la empresa ha expandido exitosamente sus servicios a las ciudades de Soledad y Puerto Colombia, y ha incursionado en el extranjero (Ecuador y República Dominicana).

Con la entrada de las firmas españolas, y la significativa participación de los profesionales locales, el servicio mejoró notablemente: las coberturas de agua potable y alcantarillado pasaron de 78 por ciento y 54 por ciento en 1996 a más de 99 por ciento y 96 por ciento al 2005, respectivamente, atendiendo de esta manera a cerca de 1,4 millones de personas; la eficiencia de la cobranza aumentó de 66 por ciento a 87 por ciento; la micromedición pasó de 25 por ciento en 1996 a 64 por ciento en el 2000; el agua no contabilizada se ha reducido al 40 por ciento, desde niveles de 55 por ciento; y el número de empleados por usuario se redujo de 5,4 a 3,2.¹³⁰

Las actividades señaladas permitieron que la empresa recuperara niveles de excedentes operacionales positivos, y consiguiera incluso, en el 2002, emitir una serie de bonos por cerca de US\$ 70 millones, en pesos colombianos, con alto rating, y garantía parcial de la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Un elemento de especial notoriedad de la gestión de la empresa ha sido el desarrollo de agresivas políticas para atender especialmente los sectores de menores ingresos que predominan en Barranquilla, logrando altos niveles de satisfacción de sus clientes (de más de 90 por ciento por continuidad, rapidez en reparar fallas, calidad del agua y otras), y una eficiencia de cobranza que pasó de 66 por ciento en 1996 a 87 por ciento en el 2005, sorprendentemente alta para las condiciones económicas de la ciudad.¹³¹

México

Antecedentes generales

Desde 1983 la Constitución de los Estados Unidos de México establece que los servicios de agua potable y saneamiento están bajo la tutela de los municipios. Estos disponen de numerosas formas de organización para su prestación, las que incluyen provisión directa por parte del municipio, provisión a través del Estado, o a través de concesiones parciales o integrales con el sector privado, las que fueron autorizadas en la Ley de Aguas Nacionales de 1992. La gran mayoría de los sistemas son de carácter municipal, careciendo en general de regulación económica.¹³²

La participación privada en México se inicia en la década de los ochenta bajo diferentes esquemas, como son el abastecimiento de agua en bloque, la administración total o parcial de los sistemas, y la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales. A mediados del 2005, alrededor del 20 por ciento de los sistemas municipales estarían privatizados.¹³³ El actor internacional más importante en este proceso ha sido SUEZ, la que a través de Ondeo, y en consorcio con el grupo mexicano Peñoles, abastece a cerca de 7,5 millones de personas. Tiene contratos en ciudades como Monterrey, Ciudad Juárez, Puebla, Laredo, Saltillo, Aguascalientes, Piedras Negras y Ciudad Acuña. En 2002 adquirió de la empresa Azurix Corp. (subsidiaria de ENRON) nuevos contratos mediante los cuales obtuvo la concesión del servicio de provisión de agua en Cancún, una parte de la ciudad de México, León, Torreón y Matamoros.

En lo que se refiere a contratos de administración integral de los sistemas, se tienen los casos de Cancún y Aguas Calientes. En contratos de prestación de servicios parciales, los más relevantes son los del Distrito Federal y la ciudad de Puebla. En lo referente a la prestación de servicios de diseño, puesta en marcha, ope-

130 Antecedentes de la evolución de la calidad del servicio en Barranquilla pueden verse en IQNet Newsletter (2001).

131 Detalles de esta gestión y sus resultados se comentan en Constanzo (2006).

132 Lo más relevante en esta materia es que los gobiernos estatales tienen la facultad para aprobar o rechazar las tarifas que fijen los municipios por los servicios públicos. Las decisiones en esta materia son, sin embargo, ad-hoc y fuertemente influenciadas por consideraciones políticas de corto plazo.

133 Ver detalles en Hernández (2005) y Public Citizen (sin fecha).

ración y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales, se tienen los casos de Puerto Vallarta, Toluca, Ciudad Juárez y Chihuahua. En lo que sigue se hace breve referencia a casos seleccionados de gestión o concesión en los cuales han participado operadores privados internacionales.

Caso CGE – Veolia – FCC en Aguascalientes

Este caso constituye el primero en México de concesión integral del servicio. Se inicia en 1989, cuando la Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Aguascalientes (CAPAMA), decide incorporar iniciativa privada a través de un contrato de corto plazo - tres años- para el mejoramiento de la eficiencia comercial. Este contrato es asignado sin licitación a la Empresa de Servicios de Agua y Alcantarillado de Aguascalientes S.A. de C.V. (SAASA), un consorcio cuyos principales accionistas eran el Grupo ICA (Ingenieros Civiles Asociados), Promociones Industriales Banamex S.A. y la firma francesa Compagnie Générale des Eaux (CGE).

Durante los primeros años, el prestador logró incrementar el número de usuarios registrados en un 42 por ciento, instalar más de 100.000 medidores, incrementar la productividad de los empleados y cuadruplicar el monto de los ingresos anuales.¹³⁴ Dado el resultado obtenido por el prestador, y las necesidades de alcanzar mayores niveles de eficiencia, coberturas y calidad de servicio, llevando a cabo obras de ampliación y rehabilitación de infraestructura, se decidió otorgar la concesión integral de los servicios a la empresa Concesión de Agua y Alcantarillado de Aguascalientes (CAASA) por un plazo de 20 años, a partir de 1993, renovado a 30 años, en 1996. CAASA pertenece al grupo Proactiva de México, en el que concurren el grupo ICA, Veolia Environment (ex Vivendi), y Fomento de Construcciones y Contratas (FCC).

En 1995, como consecuencia de la crisis económica enfrentada por el país, los costos de operación y financieros se incrementaron fuertemente, siendo imposible cubrirlos por medio de tarifas o transferencias provenientes del Estado. A causa de ello, y ante el fracaso de las negociaciones, la autoridad decidió intervenir la concesión. Sin embargo, a fines de 1996 el Congreso del Estado aprobó una serie de modificaciones que incluyeron la ampliación del título de concesión a 30 años, generación de procedimientos claros para llevar a cabo incrementos tarifarios, creación de mecanismos de resolución de conflictos y de garantías para cubrir incumplimientos por ambas partes, la estructuración de un nuevo programa de inversiones y la formación de un esquema de regulación de la concesión.

El contrato ha seguido operando, aún cuando la autoridad considera que existen retrasos en los niveles de eficiencia física y comercial, y en el avance de inversiones. Se considera adicionalmente, que una licitación pública abierta podría haber generado un mejor resultado producto de una mayor competencia.

Caso de Azurix en Cancún

A fines de 1990, la Comisión del Agua Potable y Alcantarillado (CAPA), organismo del estado de Quintana Roo a cargo de la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado, suscribió un contrato con la empresa local Desarrollos Hidráulicos de Cancún (DHC), filial de la empresa Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD), para la construcción y operación de los sistemas de producción de Cancún, Nizuc e Isla Mujeres, ciudades que estaban enfrentando un fuerte incremento de la población producto del desarrollo turístico. El esquema del contrato consistía en la venta de agua en bloque y su duración fue fijada en 14 años. En 1993, sin embargo, la CAPA y las autoridades municipales solicitaron a cuatro firmas presentar propuestas para la adjudicación de un contrato de concesión para la expansión, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Cancún e Isla Mujeres. DHC ganó la licitación y se adjudicó una concesión a 30 años, creando para estos efectos la empresa AGUAKAN.

¹³⁴ Comisión Nacional del Agua (2000).

En 1996, la CAPA contrató a una empresa externa para efectuar una auditoría al contrato, la que arrojó como resultado diversas irregularidades en el desarrollo del proyecto, ante lo cual, en agosto de 1996, esta entidad decide intervenir la empresa y tomar el control de la provisión del servicio. En febrero de 1999, y después de diversas negociaciones, se suscribe un nuevo título de concesión. No obstante, sigue prevaleciendo un marco regulatorio débil o inexistente, con decisiones tarifarias muy ligadas a las decisiones políticas.

En marzo de 1999, DHC vende el 49 por ciento de AGUAKAN, incluyendo el control de la operación, a Azurix International, subsidiaria de ENRON. El año 2002, luego de la crisis que afecta a la casa matriz, esta firma vende su parte a un consorcio en que participan la francesa Ondeo y el grupo mexicano Peñoles, el cual está operando desde entonces. Desde mediados del 2006, participa también el Grupo Mexicano de Desarrollo, con el 50,1 por ciento del capital.

Caso SUEZ/Vivendi/Severn Trent en el Distrito Federal

En el Distrito Federal se han entregado desde 1993 contratos parciales de gestión de los servicios de agua. En una primera etapa, las firmas privadas ejecutaron actividades asociadas a levantar el catastro de usuarios, generar planos de la red e instalar medidores. En una segunda etapa, las firmas privadas asumieron la facturación comercial de los servicios, la conexión de nuevos usuarios y rehabilitación y reforzamiento de redes. Estos contratos de gestión parcial han permitido mejorar la facturación, regularizar conexiones no facturadas e instalar más de un millón de medidores. En un inicio, los contratos fueron adjudicados por 10 años, y en el año 2003 ellos fueron renovados por cinco años. A mediados del 2006, el 50 por ciento del servicio es prestado por la firma francesa SUEZ Lyonnaise des Eaux en asociación con la firma local Peñoles, otro 25 por ciento está siendo entregado por la firma Vivendi en asociación con la firma local ICA, y el 25 por ciento restante de los servicios es prestado por la firma inglesa Severn Trent, en asociación con una firma local.

BIBLIOGRAFÍA

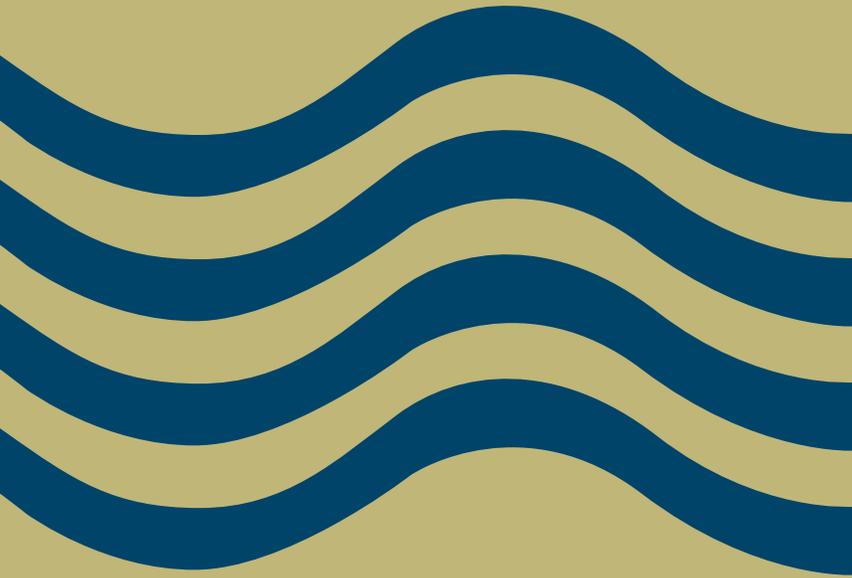
- Aspiazu, D. y Forcinito K. 2001. La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana. FLACSO, Buenos Aires, diciembre.
- Aspiazu, D.; Schorr M.; Crenzel E.; Forte G. y Marín J. C. 2005. Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbres futura. Cuadernos del CENDES, Año 22, No. 59, Tercera Época, págs. 45-67, mayo-agosto.
- Assies, W. 2000. David vs. Goliat en Cochabamba: Los derechos del agua, el neoliberalismo y la renovación de la protesta social en Bolivia. Disponible en: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/lectura/documentos/documentoAssies2.htm>.
- Assies, W. y Salman T. 2003. La democracia boliviana: Entre la consolidación, la profundización y la incertidumbre. Un análisis contextualizado de los resultados de las elecciones de 2002 en Bolivia, Estudios Atacameños, no.25, p.79-101
- BID. 1994. Reforma del sector de agua en Mendoza privatización y establecimiento de un ente regulador. Fondo Multilateral de Inversiones, junio.
- _____. 1996a. Argentina: El proceso de transformación del sector de agua potable y saneamiento. Documentos para Discusión. Departamento Regional de Operaciones I, julio.
- _____. 1996b. Bolivia. Programa de saneamiento básico urbano. Propuesta de préstamo, diciembre.
- _____. 1996c. Desarrollo del marco regulador del sector de agua potable y saneamiento en Bolivia. Propuesta de préstamo. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).
- _____. 1996d. Argentina. Aguas Provinciales de Santa Fe. Environmental Report. December.
- _____. 1996e. Aguas Provinciales de Santa Fe. Project Abstract, December.
- _____. 1997a. Venezuela. Programa de apoyo a la modernización y rehabilitación del sector de agua potable y saneamiento. Propuesta de Préstamo, febrero.
- _____. 1997b. Fortalecimiento del ente regulador de servicios sanitarios de la Provincia de Santa Fe. Resumen Ejecutivo, marzo.
- _____. 1998a. Venezuela. Programa de apoyo a la descentralización del sector agua potable y saneamiento. Propuesta de Préstamo.
- _____. 1998b. Bolivia. Aguas del Illimani Water and Sanitation Project. Environmental and Social Impact Report, October.
- _____. 1998c. Aguas del Illimani. Project Abstract, December.
- _____. 1998d. Programa de apoyo a la reforma del sector de agua potable y alcantarillado. Argentina. Resumen Ejecutivo.
- _____. 1999. Aguas Argentina. Project Abstract. June.
- _____. 2006. Programa de apoyo a la modernización y rehabilitación del sector de agua potable y saneamiento en Venezuela. Project Completion Report. Marzo.
- Banco Mundial. 1997. Venezuela. Water and Sewerage Decentralization Project in the State of Monagas. Staff Appraisal Report. May.

- _____. 1998a. Bolivia. Regulatory Reform and Privatization Technical Assistance Project. Project Appraisal Document, Junio.
- _____. 1998b. Bolivia. Regulatory Reform and Privatization Structural Adjustment Credit Project (RPSAC). Project Report No. PID6871, Octubre.
- _____. 2000a. OSE modernization & systems rehabilitation project in support of the first phase of the OSE modernization & systems rehabilitation program. Project Appraisal Document, Mayo.
- _____. 2000b. Informe de la misión de supervisión. proyecto de descentralización de agua potable y saneamiento – Estado de Monagas. 27 de noviembre al 5 de diciembre del 2000.
- _____. 2001. Uruguay. Public Services Modernization. Technical Assistance, March.
- _____. 2005. Bolivia. Regulatory Reform & Privatization Technical Assistance Project. Implementation Completion Report, Noviembre.
- Bayliss, K. y D. Hall. 2001. Enron: a corporate contribution to global inequality. International Research Unit, University of Greenwich. Diciembre. www.psiru.org.
- Beato, P y Jean-Jacques Laffont. editores. 2002. Competition Policy in Regulated Industries: Approaches for emerging economies. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Bechtel. 2005. Bechtel Perspective on the Aguas del Tunari Water Concession in Cochabamba, Bolivia, News Release, y Cochabamba and the Aguas of Tunari Consortium, Fact Sheet. March. Disponible en <http://www.bechtel.com/newsarticles/65.asp>.
- Belén González, M. 2006. La institucionalidad pública y el agua en Mendoza. Defensoría del Agua y los Derechos Humanos. Informe de Situación Mendoza, República Argentina, junio.
- CAF. 2004. Venezuela. Análisis del sector agua potable y saneamiento. Informes Sectoriales de Infraestructura. Año 2, No.2, Corporación Andina de Fomento, marzo. Caracas
- Calcagno, A.; N. Mendiburo y M. Gaviño Moreno. 2000. Informe sobre la Gestión del Agua en la República Argentina. World Water Vision, enero. Disponible en <http://www.buenosaires2010.org.ar/insumos-tecnicos/biblioteca/fisico/argentina.pdf>
- Calisaya Hinojosa, V. H. 2002. El carácter pro-poor de la estructura tarifaria de Aguas del Tunari. Disponible en <http://www.aguabolivia.org/>
- Carranza, N. 2005. Las próximas guerras. La lucha por el control del agua. www.voltairenet.org, noviembre.
- Castro, J. E. 2004. Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: seeking economic, social and environmental sustainability, European Commission, Fifth Framework Programme 1998 – 2002, August, Draft.
- CIADI. 2003. Decisión sobre jurisdicción. Caso CIADI No. ARB/01/12. Azurix Corp. c/ República Argentina, diciembre. Washington, D.C.
- _____. 2006. Award. ICSID Case No. ARB/01/12. Azurix Corp. and the Argentine Republic. July. Washington, D.C.
- Clarke, G. R.G.; K. Kosec y S. Wallsten. 2004. Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin America, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. Working Paper 04-02, Enero.
- Comisión Nacional del Agua. 2000. Participación Privada en la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. México, noviembre.
- CONPES. 2005a. Plan de desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado. Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, N° 3383, octubre.

- _____. 2005b. Participación privada en servicios públicos domiciliarios – lineamientos de política. Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, N° 3385, octubre.
- Conzanzo, L. 2006. When a water meter is worth more than a house. www.iadb.org/news, agosto.
- Corrales, M. E. 2004. Desafíos de la regulación de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. Global Water Partnership, South America y CEPAL, Proyecto GWP SAMPTAC, Santiago de Chile.
- Crampes, C. y A. Estache. 1996. Regulating water concessions: lessons from the Buenos Aires concession, Public Policy for the Private Sector, World Bank, Note No. 91, September.
- Crespo Flores, C. 2004. Aguas del Illimani y resistencia social, Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Cochabamba
- Cristobal, F. 2005. Cambio y equidad del servicio del agua en Venezuela. Cuadernos CENDES, año 22 N° 59, mayo – agosto 2005. Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela. Disponible en <http://www.cendes-ucv.edu.ve>.
- de la Motte, R. 2003. RWE – Thames Profile, International Research Unit, University of Greenwich. August. Disponible en <http://www.psiu.org/>
- ETOSS. 2003. Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.. Nota UNIREN No. 73, septiembre.
- FEJUVE. 2005. Carta al Banco Mundial, BID y KFW, abril. Disponible en <http://www.funsolon.civiblog.org/>
- FEJUVE – El Alto. 2005. 14 razones para romper el contrato con Aguas del Illimani. Disponible en <http://www.funsolon.org/Publicaciones/>
- Fernández García, J. 2000. Gestión de una empresa pública mediante un contrato de gerencia con una empresa privada: caso de Aguas de Monagas. Presentación efectuada en el Seminario Internacional de Evaluación de la Participación Privada en el Sector Agua y Saneamiento en Latino América, Cartagena de Indias, marzo.
- Ferro, G. 2001. Aguas del Aconquija: revisión a una experiencia fallida de privatización, Centros de Estudios Económicos de la Regulación, Universidad Argentina de la Empresa, Texto de Discusión N° 26, abril. Buenos Aires.
- Fisher, Ronald, y Pablo Serra (2003): “Efectos de la privatización de servicios públicos en Chile: casos sanitario, electricidad y telecomunicaciones”, junio. Disponible en: <http://www.cea-uchile.cl/>
- Foster, V. 2003. Mirando hacia atrás: ¿Qué funcionó y que no funcionó en la PPP?, Presentación a Seminario ALIDE. <http://www.alide.org.pe/>
- Grippe, S. B. y S. M. Visciarelli. 2002. Inversiones extranjeras y servicios públicos: problemas y conflictos. Trabajo presentado al XIII Economic History Congress, Buenos Aires, julio. Disponible en <http://eh.net/XIIICongress/>.
- Guash, J. L. 2004. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it right. World Bank Institute Development Studies. World Bank. Washington D.C.
- Guasch, J. L.; J-J. Laffont y S. Straub. 2003. Renegotiation of Concession Contracts in Latin America, Policy Research Working Paper, No. 3011. Banco Mundial, Abril.
- Hall, D. 1999. The water multinationals, International Research Unit, University of Greenwich. Septiembre. Disponible en <http://www.psiu.org/>.
- Hall, D. y E. Lobina. 2002. La privatización del agua en América Latina, 2002, Public Services International Research Unit, Universidad de Greenwich. www.psiu.org.

- Hegstad, S. O. y I. Newport. 1987. Management Contracts. Main Features and Design Issues, World Bank Technical Paper No. 55, Julio.
- Hernández Navarro, L. 2005. Banco Mundial, México y agua. Diario La Jornada, México, 12 de julio.
- HIDROVEN. 2006. HIDROVEN y las Empresas Hidrológicas Regionales emprenden el camino hacia la justicia social, disponible en www.hidroven.gov.ve.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 2005. Informes varios sobre conflictos planteados ante el CIADI en contra del Gobierno argentino. Informe No. 64, marzo.
- Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Universidad Carlos III de Madrid y EPOCA. 2004. Un caso de responsabilidad del concesionario frente a los usuarios en la prestación de un servicio público: ¿Negligencia, fuerza mayor o responsabilidad de terceros?. Guión para el análisis y debate. Disponible en <http://www.derecho.itam.mx/>
- IQNet Newsletter. 2001. A new horizon for public services in Latin America, Newsletter 09/2001, No.2. Disponible en: <http://www.newslwttter.iqnte-certification.com>.
- Jouravlev, A. 2003. Informe de la reunión sobre temas críticos de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región, Serie Seminarios y Conferencias, No. 34, CEPAL, septiembre.
- Jouravlev, A. 2004. Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI, CEPAL, Santiago, julio.
- Lentini, E. 2000. Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamérica. Como pensar el problema. Documento preparado para el Seminario Internacional Faire parler les reseaux: L'eau Europe, Centre National de la Recherche, enero. Paris.
- _____. 2004. La regulación de los servicios de agua y saneamiento: el caso de la concesión de Buenos Aires, Revista de Gestión de Agua de América Latina, Vol. 1 N° 2, julio.
- Lobina, E. 2000. Cochabamba – Water War, Public Services International Research Unit, Universidad de Greenwich. Junio. <http://www.psiru.org>.
- Mariño, M.; J. Stein y F. Wulff. 1998. Management contracts in water utilities. The case of Monagas, Venezuela, Public Policy for the Private Sector, Note N° 166, Diciembre. Washington, D.C.
- Mesa de Trabajo por los Derechos Humanos de Córdoba. 2006. La lucha por el derecho del agua. Síntesis del caso de Córdoba, abril. Disponible en <http://www.derechoshumanoscba.org.ar>.
- Muñoz, A. 2004. Análisis del Informe sobre cumplimiento de obligaciones contractuales de Aguas Provinciales Compañía SUEZ en Santa Fe, Argentina. Representante de la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua, la Unión de Usuarios y Consumidores, la Central de Trabajadores Argentinos y Red VIDA.
- Nickson, A. 2001. The Córdoba water concession in Argentina, GHK Working Paper No. 44205, Abril.
- Nickson, A. y C. Vargas. 2002. The Limitations of Water Regulation: The Failure of the Cochabamba Concession in Bolivia, Bulletin of Latin American Research, Vol. 21, No.1, pp. 99-120. London.
- Orellana, René. 2006. "Comentarios sobre el documento de Carlos Crespo titulado El Proyecto de Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, Agua para la Vida." Documento disponible en www.aguabolivia.org/fe/
- Oxman, S. y P. Oxe. 2000. Privatización del sector sanitario chileno: análisis de un proceso inconcluso. Ediciones CESOC, agosto.
- Piaget, J. 2003. Limits in water concession contracts: The case of Aguas del Aconquija (Argentina), Master on International Management. Institut Universitaire de Management International (IUMI), abril. Lausanne.

- Pozo y Asociados. 2006. Auditoría Regulatoria a la Empresa Aguas del Illimani S.A, Resumen Ejecutivo. La Paz, mayo
- Public Citizen (sin fecha): Está en venta el agua de México?, Critical Mass Energy Program. http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/reports/mexico/articles.cfm?ID=10417
- _____. 2005a. Veolia Environnement. A Corporate Profile, Public Citizen's Water for all Program. Febrero. Disponible en: <http://www.citizen.org/documents/Vivendi-USFilter.pdf>
- _____. 2005b. SUEZ. A Corporate Profile, Public Citizen's Water for all Program. Updated Abril. <http://www.citizen.org/documents/profilesuez.pdf>.
- Rais, J., M. E. Esquivel y S. Sour. 2002. Estudio de caso. La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán. República Argentina. Disponible en: [http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/files/A092099-M-WTS-RF-AR-FR.pdf/\\$FILE/A092099-M-WTS-RF-AR-FR.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/files/A092099-M-WTS-RF-AR-FR.pdf/$FILE/A092099-M-WTS-RF-AR-FR.pdf)
- Roitman, M. y G. Ferro. 2003. La concesión de Aguas Provinciales de Santa Fe. Texto de Discusión No. 43. Centro de Estudios Económicos de la Regulación. Universidad Argentina de la Empresa. Marzo. Buenos Aires
- Santos, C. y A. Villarreal. 2006. Uruguay: La democracia directa en la defensa del derecho del agua. Disponible en <http://www.tni.org>.
- Santos, C. y S. Valdomir. 2006. Indicadores de acceso al agua y al saneamiento en Uruguay. REDES-Amigos de la Tierra. Disponible en www.iniciativamercosur.org
- Silva, G., N. Tynan y Y. Yilmaz. 1998. Private Participation in the Water and Sewerage Sector – Recent Trends. Public Policy for the Private Sector. Nota No. 147, Agosto. Washington D.C.
- SEP. 2006. "La Modernización del Sector Sanitario en Chile." Santiago de Chile. Publicación del Sistema de Empresas.
- Solo, T. M. 2003. Proveedores independientes de agua potable en América Latina. El otro sector privado en los servicios de abastecimiento de agua. Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura Región América Latina, Banco Mundial.
- Spronk, S. 2006. Yendo de la protesta a la propuesta en Cochabamba, Bolivia: El "control social" como una alternativa a la privatización de los sistemas de agua urbanos. Documento preparado para concurso CIDA-CHFSS, Federación Canadiense para las Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de York, Toronto, Canadá. Junio.
- Stanley, Leonardo E. (2004): "Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente." Serie Desarrollo Productivo 158, CEPAL, Santiago de Chile, octubre.
- Transnational Institute y Corporate Europe Observatory. 2006. Agua pública para todos. El papel de las asociaciones entre organismos públicos. Marzo. Amsterdam
- Uzín Fernández, L. G. 1998. Concesión de Aprovechamiento de Aguas y Concesión de Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto y sus alrededores. PPPUE Conference Paper Series, Volume II. Lima Conference 1998. Disponible en: <http://www.undp.org/pppue>.
- Vives, A. , A.Marcarino, J.Benavides, P.Raymond, D.Quiroga, and J.Marcus. 2006. Financial Structuring of Infrastructure Projects in Public-Private Partnerships : An Application to Water Projects. Inter-American Development Bank, Washington, D.C. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/publication/publication_4509_e.htm



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577 USA
Teléfono: (202) 623-1000
Fax: (202) 623-3096
www.iadb.org



Programa BID-Países Bajos para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos

1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577 USA
Teléfono: (202) 623-1842
E-mail: inwap@iadb.org
www.iadb.org/sds/inwap