

# Nuevos escenarios macroeconómicos y servicios públicos.

Reconfiguración empresaria en los sectores de agua potable y saneamiento, y distribución eléctrica. Diferencias y similitudes\*

*Daniel Azpiazu* \*\*  
*Nicolás Bonofiglio* \*\*\*

**El ámbito de análisis de este trabajo se focaliza en las características y peculiaridades del proceso de “cambios de manos” en dos de los servicios públicos de particular trascendencia social, en los que diversas provincias transfirieron su prestación al capital privado: la provisión de agua potable y saneamiento y la distribución de energía eléctrica**

\* Los autores agradecen los comentarios de Eduardo Basualdo, Carolina Nahón, Julieta Pesce y Martín Schorr. El presente artículo es una versión resumida del Documento de Trabajo N° 16 "Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica" que se desarrolla bajo el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

\*\* Investigador del Conicet y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Argentina.

\*\*\*Becario del Proyecto PICT N° 14.074 "La privatización de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento en el interior del país".

## Introducción

La sanción, a principios del año 2002, de la ley de "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario" (ley N° 25.561), conllevó cambios fundamentales en el escenario macroeconómico; en particular, el abandono del régimen de Convertibilidad y de la consiguiente paridad fija un peso = un dólar estadounidense, lo que devino en una fuerte depreciación de la moneda nacional.

En paralelo a tal "pesificación" de la economía local, el texto de dicha ley (artículo 4) retomó y reafirmó la prohibición de indexación de las tarifas de los servicios públicos establecida por la ley N° 23.928 -aunque sistemáticamente ignorada y/o modificada durante los años noventa, a través de disposiciones de menor estatus jurídico- y, fundamentalmente, dispuso la renegociación de todos los contratos con las empresas privadas prestadoras de tales servicios<sup>1</sup>.

En este nuevo escenario se conjugaron cambios radicales en las estrategias de, por un lado, los Estados nacional, provinciales y municipales y, por otro, las "privatizadas". Si bien, tanto en el ámbito de las renegociaciones encaradas por el gobierno nacional (bajo las dos últimas administraciones) como en las distintas provincias y municipios, podría encontrarse un muy amplio abanico de actitudes frente al proceso de renegociación y a las solicitudes o exigencias de las "privatizadas", con muy pocas excepciones, cabría identificar dos aspectos -neurálgicos ambos- donde la actitud oficial ha sido, también con sus matices, relativamente homogénea.

El primero de ellos es el que se vincula con la preservación de los intereses de los usuarios residenciales, en general, y de los más carecientes, en particular. Si bien, se presentan ciertas heterogeneidades entre diversas provincias, los incrementos tarifarios -cuando existieron- fueron relativamente modestos en términos relativos y

<sup>1</sup> Esencialmente ello se ve plasmado en tres de los artículos de la ley. Así, de acuerdo con el art. 8° "quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas sobre índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio un peso (\$ 1) = un dólar estadounidense (u\$s 1)". Por su parte, el art. 9°, autoriza al Poder Ejecutivo Nacional "a renegociar los contratos comprendidos en lo dispuesto en el Artículo 8° de la presente ley" estableciendo que aquellos vinculados con la prestación de servicios públicos deben satisfacer una serie de criterios básicos (como, por ejemplo, "el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos"). Por último, el art. 10°, estableció que, en el marco de los precedentes, "las prestadoras de servicios públicos" no podrán "suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones".

con una inferior incidencia sobre los residenciales.

Por su parte, el segundo de los aspectos centrales en el proceso de renegociación de los contratos que interesa resaltar remite a los recurrentes intentos (cuando no, "exigencias") de la mayor parte de las privatizadas de transferir al Estado buena parte de sus abultados endeudamientos con el exterior, desproporcionado incluso, respecto de las inversiones efectivamente realizadas durante el período de la convertibilidad

Por otro lado, dentro del heterogéneo grupo de las privatizadas, se encuentran dos situaciones diferentes. Un subconjunto minoritario donde, opacas renegociaciones mediante, su operatoria no se ha visto mayormente afectada (como las terminales portuarias, la hidrovía Santa Fe-Buenos Aires, etc.<sup>2</sup>). Un segundo subgrupo, mayoritario, donde pueden identificarse como denominadores comunes la desvalorización en moneda fuerte de sus patrimonios, de sus ingresos por facturación (pesificados, y con las previsibles consecuencias, en especial para las empresas prestatarias fuertemente endeudadas en el exterior), de sus costos (afectados por la inflación doméstica, en el caso de los nacionales y, por la propia devaluación, en los impor-

tados) e incluso de sus utilidades (en moneda "fuerte"), ante la eventual -aunque poco probable- posibilidad de mantener inalteradas sus tasas de ganancia históricas.

De lo desarrollado cabía inferir la posibilidad de que se registren "cambios de manos" en las empresas prestadores, particularmente para las firmas de capital extranjero, más aún cuando éstas cuentan con la alternativa de recurrir a tribunales arbitrales internacionales (CIADI -Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados- y UNCITRAL -Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional-) al amparo de la prolífica política desplegada por la Argentina en los años noventa en lo relativo a la firma y ratificación de Tratados Bilaterales de Protección y Promoción de las Inversiones Extranjeras (TBIs).

A tal fin, el ámbito de análisis de este trabajo se focaliza en las características y peculiaridades del proceso de "cambios de manos" en dos de los servicios públicos de particular trascendencia social, en los que diversas provincias transfirieron su prestación al capital privado: la provisión de agua potable y saneamiento y la

<sup>2</sup> Sobre estos aspectos, ampliar en Azpiazu y Schorr (2003).

<sup>3</sup> La selección de estos dos sectores del presente ensayo se enmarca en el Proyecto de Investigación y Desarrollo: "La privatización de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento en el interior del país", que cuenta con el

distribución de energía eléctrica<sup>3</sup>.

En principio, en el período de la posconvertibilidad, el fenómeno de “cambios de manos” reconoce dos grandes senderos: la posibilidad de que esas transformaciones estén asociadas a la reestatización de algunos servicios públicos en el marco del replanteo de la relación Estado-empresas privatizadas, o a la transferencia de tenencias accionarias -de control o minoritarias- a otros actores que, a pesar del nuevo escenario operativo -mucho menos atractivo que el de otrora y sujeto a superiores márgenes de incertidumbre- pudieran estar interesados en asumir las consiguientes responsabilidades, ya sea como una estrategia de valorización, o bien como una oportunidad de consolidarse en uno de los sectores (electricidad) con más potencial de crecimiento.

### **1. El predominio de las reestatizaciones. El sector de provisión de agua potable y saneamiento**

Durante los años noventa buena parte de las provincias del país decidió privatizar -sin que ello

pueda dissociarse de las fuertes presiones emanadas del gobierno nacional- las respectivas empresas públicas u organismos provinciales responsables de los principales sistemas en sus respectivas jurisdicciones. Así, desde la pionera transferencia de los servicios (bajo el régimen de concesión) en la provincia de Corrientes (Aguas de Corrientes S.A.) en septiembre de 1991, diversas jurisdicciones territoriales (nacional, provinciales y municipales) encararon procesos de privatización que, en la generalidad de los casos, adoptaron la forma de concesión por un lapso determinado (en su mayoría, por 30 años de plazo), y bajo diversas modalidades de adjudicación (monto de canon, porcentaje de reducción de las tarifas vigentes, compra de acciones, etc.).

De resultas, tras la amplia adscripción provincial al proceso de transferencia del capital privado de los servicios de agua potable y saneamiento (13 de las 24 jurisdicciones), a fines de 2001 más de 20 millones de argentinos habitaban en las áreas gestionadas por sociedades anónimas de capital privado, lo que representaba el

---

patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT 2003, N° 14.074).

<sup>4</sup> En los cálculos no se incluye la población atendida de Tucumán, ya que en septiembre de 1997 fue rescindido el contrato con la concesionaria Aguas del Aconquija S.A. -motivo por el cual la empresa Vivendi Universal presentó demanda ante el CIADI-. Al momento de la sanción de la ley 25.561, el servicio era prestado por la empresa Obras Sanitarias del Tucumán bajo un convenio de gerenciamiento con ENOHA. Posteriormente, a partir del 1° de enero de 2004, se hizo cargo de la concesión la empresa pública Sociedad Aguas del Tucumán (SAPEM).

56,6% de la población total del país<sup>4</sup> (**cuadro anexo N° 1**).

Originalmente, la mayor parte de las sociedades anónimas que se hicieron cargo de los servicios revelaban una importante presencia de empresas de capital extranjero. Tales son los casos del grupo francés Suez y su controlada Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (AGBAR) en Aguas Argentinas S.A., Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. y Aguas Cordobesas S.A.; el conglomerado estadounidense Enron en Azurix S.A. y en Obras Sanitarias de Mendoza S.A.; el grupo español Dragados en Aguas del Gran Buenos Aires y en Servicio de Aguas de Misiones S.A. a través de sus controladas Dycasa y Urbaser; Saur de Francia, en Obras Sanitarias de Mendoza S.A.; Vivendi en la ex Aguas del Aconquija S.A. y en Aguas Argentinas S.A.

Muy distinta es la situación que se manifiesta a mediados de 2006. A partir del nuevo escenario macroeconómico se han verificado importantes “cambios de manos” en las empresas prestadoras del servicio, que alcanzaron a 9 de las 18 concesionarias (**cuadro N° 1**). Dentro de ese grupo, se destacan la rescisión de las cuatro empresas prestadoras del servicio más grandes del país,

en materia de población atendida: Aguas Argentinas S.A., Azurix Buenos Aires S.A., Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. y Aguas del Gran Buenos Aires S.A. y la adquisición por parte del grupo Roggio de las tenencias accionarias de la Suez y su controlada AGBAR en Aguas Cordobesas S.A.

En lo esencial, como dos visiones de un mismo fenómeno, tales transformaciones alteraron radicalmente la cobertura poblacional bajo responsabilidad de provisión del servicio por parte de firmas privadas o estatales, así como también en lo atinente a la intensidad de la presencia del capital extranjero en el sector. En efecto, tomando como referencia la población relevada en el Censo de 2001 en el área de cobertura de cada una de las prestadoras del servicio, los “cambios de manos” registrados durante la posconvertibilidad se limitan al ámbito de las sociedades anónimas de capital privado e involucran el 88,8% del total de los habitantes en tales jurisdicciones, con la particularidad de que el 80,7% de esos “cambios de manos” responden a reestatizaciones<sup>5</sup>, que representan el 71,7% de la población que, hasta principios de 2002, era atendida por sociedades anónimas de capital privado (**cuadro N° 2**).

<sup>5</sup> Dentro de las reestatizaciones, no se incluyen los casos de Catamarca (en principio, sólo temporaria) ni de Misiones donde la empresa Servicio de Aguas de Misiones S.A. (Samsa) había solicitado la rescisión del contrato y, según declaraciones del gobernador de la provincia, el servicio sería reestatizado.

**Cuadro Nº 1. “Cambios de manos” posconvertibilidad. Prestadores del servicio de agua y saneamiento**

Provincia	Prestador privado	Población Atendida(a) (miles)	Reestatización	Fecha rescisión	Cambio manos(b)		Demanda CIADI / UNCITRAL
					Total	Parcial	
Catamarca	Aguas del Valle S.A.	174,1	-	-	E/(c)	-	-
AMBA	Aguas Argentinas S.A.	9.200,0	Sí	Marzo 2006	-	-	Sí (d)
Córdoba	Aguas Cordobesas S.A.	1.267,5	-	-	-	E/N	Sí (e)
Corrientes	Aguas de Corrientes S.A.	601,4	-	-	-	N/N	-
Mendoza	Obras Sanitarias Mendoza S.A.	1.191,3	-	-	-	E/N	Sí (f)
Misiones	Servicio de Agua Misiones S.A.	280,0	-	-	-	E/E	-
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires S.A.	2.067,3	Sí	Marzo 2002	-	-	Sí (g)
Buenos Aires	Aguas Gran Buenos Aires S.A.	1.686,3	Sí	Julio 2006	-	-	(h)
Santa Fe	Aguas Provinciales Santa Fe S.A.	1.762,1	Sí	Enero 2006	-	-	Sí (i)
<b>Total</b>		<b>18.240,9</b>					

(a) Como criterio de unificación se toma la población relevada en el Censo Nacional de Población 2001. En algunos pocos casos, debido a la presencia de más de un prestador por localidad, el área no se condice plenamente con la señalada.

(b) Para señalar los cambios, se utilizan las letras E (extranjera), N (nacional) y A (asociación nacional/extranjera). Así, E/N significa que un porcentaje o la totalidad de las acciones de una empresa pasaron de manos de una empresa de capital extranjero a una de capital nacional.

(c) El contrato ha sido rescindido pero todavía no se ha convocado a una nueva licitación, que se planea realizar en el transcurso de este año.

(d) Presentación realizada ante el CIADI por Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. y Vivendi Universal S.A. (Caso Nº ARB/03/19).

(e) Presentación realizada ante el CIADI por Aguas Cordobesas S.A., Suez y Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (Caso Nº ARB/03/18).

(f) Presentación realizada ante el CIADI por el grupo Saur Internacional (Caso Nº ARB/04/4) y por Azurix Corp. (Caso Nº ARB/03/30).

(g) Presentación realizada ante el CIADI por Azurix Corp. (Enron) (Caso Nº ARB/01/12).

(h) Dado lo reciente de la reestatización de la empresa y la presencia mayoritaria de accionistas de capital extranjero, originarios de países con los que la Argentina firmó y ratificó TBIs (Italia -caso Impreglio (43%) y España - Aguas de Bilbao (20%) y Dycasa (27%)-), es de prever que la empresa y/o sus accionistas recurrirán a tribunales arbitrales internacionales.

(i) Presentación realizada ante el CIADI por la Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Interagua Servicios Integrales de Agua S.A. (Caso Nº ARB/03/17).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Nacional de Población 2001 y el CIADI ([www.worldbank.org/icsid](http://www.worldbank.org/icsid))

Sin duda, el reordenamiento de la relación Estado-empresas privatizadas ha devenido, en el campo de la provisión del servicio

de agua potable y saneamiento, en una transformación cualitativa de trascendencia en términos del desplazamiento de operadores

**Cuadro Nº 2.** Población atendida según tipo de prestador y “cambios de manos”. Prestadores del servicio de agua y saneamiento, enero 2002 y septiembre 2006.

	Población Atendida *	Porcentaje	Porcentaje sobre “cambios de manos”
<b>Situación a Enero 2002</b>			
SA de capital privado	20.529.632	56,62	-
Empresas Estatales	4.396.544	12,13	-
Empresas Municipales y cooperativas	1.870.678	5,16	-
Resto	9.463.285	26,10	-
Total	36.260.130	100,00	-
<b>Enero 2002 - Septiembre 2006</b>			
Re-estatizaciones	14.715.667	71,68	80,72
“Cambios de manos” en capital privado	3.514.330	17,12	19,28
Subtotal “cambios de manos”	18.229.997	88,80	100,00
Sin cambios	2.299.626	11,20	
Total	20.529.623	100,00	
<b>Situación a Septiembre 2006</b>			
SA de capital privado	5.813.956	16,03	-
Empresas Estatales	19.112.211	52,71	-
Empresas Municipales y cooperativas	1.870.678	5,16	-
Resto	9.463.285	26,10	-
Total	36.260.130	100,00	-

\* Población total en el área de cobertura de prestación tenga o no acceso a la red de agua y saneamiento.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Nacional de Población 2001 y relevamiento del Proyecto.

privados y la consiguiente reestatización de la prestación del servicio. En efecto, las empresas estatales pasaron a ser el principal prestador del país, mientras que las sociedades anónimas de capital privado redujeron su importancia por detrás aún del conjunto de cooperativas, atendiendo “sólo” al 16,03% de la población.

## 1.1. Las reestatizaciones

### 1.1.1. El caso Aguas Argentinas S.A.

Desde el abandono de la Convertibilidad y el inicio del proceso de renegociación del contrato de concesión se ha asistido a un escenario de lo más complejo y, a la vez, en muchos aspectos, emblemático en cuanto a muchas de sus implicancias. Al respecto, la fuerte presión ejercida por la

firma prestataria (en forma directa o vía la interposición por parte de sus accionistas extranjeros de demandas contra el Estado argentino en el CIADI), sumada a la emanada de los gobiernos de los países de origen de tales capitales (en particular, el de Francia) y el FMI (dada la influencia decisiva de aquellos en su directorio) impuso serias restricciones al conflictivo proceso de renegociación del contrato de concesión que, finalmente concluyó con su rescisión (marzo de 2006) y la reestatización del servicio (bajo la responsabilidad de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. -AySA- con el 90% de las acciones en manos del Estado).

En una gestión marcada por el "oportunismo" de su propuesta original, recurrentes negociaciones contractuales, múltiples incumplimientos -con la complacencia oficial- y una discrecional política de endeudamiento externo, el contexto operativo de AASA devino en un nulo riesgo empresario y una elevadísima tasa de beneficio, del orden del 20% sobre patrimonio en el período 1994-2001<sup>6</sup>.

Con la asunción presidencial del Dr. Kirchner en mayo de 2003 comenzaron a delinearse -y debatirse- posibles escenarios o "soluciones" frente a una concesión

que hasta entonces había acumulado altísimos costos sociales. El primero de ellos, es el que se vinculaba con la rescisión del contrato de AASA. Si bien, de acuerdo con distintas instancias oficiales (Defensor del Pueblo de la Nación, 2003; Auditoría General de la Nación, 2003; la propia Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos, 2003) existían causales suficientes como para proceder a la revocación de dicho contrato, tal opción se vio paulatinamente desplazada de la agenda gubernamental durante más de dos años. En ese lapso, el gobierno intentó encontrar una resolución "ordenada" que no implicara, entre otros, el hacerse cargo del exorbitante endeudamiento externo del concesionario, como también para evitar las fuertes presiones y las dificultades que deberían enfrentarse en el plano internacional en el caso de la rescisión.

La renegociación con AASA transitó por crecientes disputas en las cuales, desde la perspectiva de los socios mayoritarios, la apuesta a un futuro laudo arbitral favorable a sus intereses por parte del CIADI asumió un papel protagónico. Así, a principios del año 2006, la Suez y la casi totalidad de los accionistas minoritarios extranjeros, elevaron una nota al gobierno

<sup>6</sup> Incremento real de las tarifas con sesgo regresivo, condonación de multas e incumplimientos, reprogramación -en rigor, postergación- de obras son las características salientes de la operación y regulación de AASA. Para ampliar, véase Azpiazu y Forcinito (2004), Lentini (2002) y ETOSS (2003).



comunicando que se retirarían de la concesión por culpa del “poder concedente” (intentando así fortalecer su demanda ante el CIADI).

Después de crecientes enfrentamientos, a fines de marzo de 2006 se sancionaron los Decretos de Necesidad y Urgencia 303 y 304, por los que, en el primer caso, se dispuso la rescisión del contrato de concesión de AASA ante los graves y reiterados incumplimientos por su parte, y en el segundo, se creó la empresa AySA (90% de propiedad estatal, 10% de los trabajadores a partir del Programa de Propiedad Participada -P.P.P.-) que, a partir del 23 de marzo de 2006 quedó a cargo de la provisión del servicio en el área de la concesión otorgada a AASA<sup>7</sup>.

### 1.1.2. *El caso Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.*

Por su prolongada extensión temporal, por las estrategias desplegadas por los principales actores y por la forma de resolución, el proceso de renegociación del contrato de concesión con la firma Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (APSFSA) guarda estrechas similitudes con el que se desarro-

lló, también hasta la rescisión del respectivo contrato, con AASA<sup>8</sup>.

En efecto, el gobierno provincial acompañó -o no se diferenció sustancialmente- del Poder Ejecutivo Nacional en lo atinente a las características bajo las que encaró la renegociación del contrato. Tales semejanzas no están disociadas de los múltiples incumplimientos contractuales y del perfil accionario de la concesionaria, que, al igual que AASA, estaba bajo control, directa e indirectamente, del grupo Suez<sup>9</sup>.

Así, desde que se hizo cargo del servicio en diciembre de 1995, las recurrentes renegociaciones contractuales con un Estado complaciente caracterizaron el desempeño de la concesionaria y su relación con el poder concedente, enmarcado en, entre otros, los sistemáticos incumplimientos de las metas establecidas en el Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio (PGMDS) así como de las inversiones que debía realizar.

El dilatado proceso de renegociación devino, hacia fines del año 2004 y principios del siguiente, en un endurecimiento de la posición de ambos actores (exigencias de incrementos del 60% de sus

<sup>7</sup> A través del decreto 373, en abril del corriente año, las acciones de AySA en propiedad del Estado pasaron a ser intransferibles. Este decreto y el de creación de la empresa fueron ratificados por la ley 26.100, en junio de 2006.

<sup>8</sup> Para un detallado análisis de la concesión de Aguas Provinciales de Santa Fe, véase Pesce (2006).

<sup>9</sup> La Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (AGBAR) -presente en AASA, APSFSA y Aguas Cordobesas e Interagua S.A.- son empresas controladas por Suez.

ingresos por parte de la empresa e intimaciones desde el gobierno -pronunciamiento sobre la continuidad de Suez, plan de obras, ejecución de las no realizadas y discriminación contable del aumento de 1999, entre otras-).

En ese marco, en mayo de 2005, la concesionaria decidió rescindir unilateralmente el contrato "por culpa del Concedente". Las autoridades provinciales rechazaron la posición empresaria, declarando la plena vigencia del contrato de concesión, y dispusieron la ejecución de las garantías de cumplimiento -y operación- del contrato (alrededor de \$ 68 millones). Finalmente, el 31 de enero de 2006, el Poder Ejecutivo provincial sancionó el decreto 243, por el que dispuso la rescisión del contrato aduciendo una amplia gama de causales, entre ellas incumplimiento grave de las disposiciones legales, contractuales o reglamentarias aplicables al servicio; atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las inversiones anuales o las metas convenidas en el PGMDS; reiterada violación al Reglamento del Usuario; reticencia u ocultamiento reiterado de información al Ente Regulador; y la falta de constitución, renovación o reconstitución

de las garantías de cumplimiento de contrato y de las obligaciones del Operador<sup>10</sup>.

### 1.1.3. *El caso Azurix Buenos Aires S.A.*

A diferencia de los restantes "cambios de manos" que derivaron en la reestatización del servicio, la rescisión contractual de Azurix Buenos Aires (ABA) no estuvo vinculada con la modificación de la paridad cambiaria sino que se inscribió dentro del fracasado intento del grupo energético Enron de desarrollar una subsidiaria (Azurix) para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el nivel internacional.

Sin fuerte presencia internacional y en el marco del lanzamiento público de acciones en julio de 1999, Azurix necesitaba sumar activos fijos, razón por la cual ofertó un canon muy por encima del ofrecido por las restantes empresas (de 6 a 18 veces superior) por el servicio de aguas y cloacas de la provincia de Buenos Aires. Sobre la base de la experiencia de AASA, tal oferta podía sustentarse en una estrategia en la cual parecía posible una rápida renegociación de las condiciones

<sup>10</sup> Pocos días antes de que se decidiera la rescisión del contrato fue creada la empresa estatal "Aguas Santafesinas Sociedad Anónima" (ASSA), cuyas tenencias accionarias quedarían en manos de la provincia de Santa Fe (90%) y de los trabajadores de la planta permanente de APSFSA (10%). También se ofreció a las 15 municipalidades que estaban provistas por el servicio de APSFSA la transferencia de las acciones de clase B, propiedad de la provincia en ASSA.

contractuales. En efecto, a poco del inicio de la concesión, ABA comenzó a presionar para readequar dos aspectos centrales del contrato: el Programa de Optimización y Expansión del Servicio (POES) y, especialmente, las tarifas de los usuarios no medidos.

En una gestión marcada por los incumplimientos del POES<sup>11</sup> y problemas de prestación, ABA ya manifestaba la imposibilidad de realizar las inversiones comprometidas sin que mediara una reestructuración de tarifas. Inmerso en una crisis internacional, ABA rescindió el contrato “por culpa del concedente” y Azurix, su controlante, elevó una demanda en el CIADI, un mes antes de que Enron presentase su solicitud de reorganización y quiebra en Estados Unidos. Posteriormente (en enero), entró en cesación de pagos, presentándose en concurso y en febrero amenazó con que no le sería posible asegurar la potabilidad del agua.

Finalmente, el 12 de marzo de 2002 el Poder Ejecutivo Provin-

cial, que había rechazado en noviembre la rescisión por falta de justificativos (decreto 2598/01), dictó el decreto 508 por el cual rescindió el contrato por culpa del concesionario con retroactividad al 7 de marzo<sup>12</sup>.

#### 1.1.4. *El caso Aguas del Gran Buenos Aires S.A.*

Si bien recién en julio de 2006 tuvo lugar la reestatización -por parte de la provincia de Buenos Aires- del servicio que estaba a cargo desde el 3 de enero de 2000 de la concesionaria Aguas del Gran Buenos Aires S.A. (AGBA)<sup>13</sup>, el proceso de renegociación entre el Estado provincial y la firma tenía ya larga data, con anterioridad al abandono de la Convertibilidad. Incluso comparte ciertas similitudes con el caso de Azurix -“reclamos” por el POES, tarifas, etc.-, afinidad que se origina en que el contrato de concesión de ambas tenía las mismas características. De hecho, la zona de concesión de AGBA -siete partidos de la provincia de Buenos

<sup>11</sup> Los incumplimientos abarcaban los distintos rubros del POES: expansión, obras de infraestructura, micromedición, renovación de cañerías, calidad del servicio, etc. De hecho, tras haber sido rechazado en dos ocasiones por no cumplir con los requisitos contractuales, el plan de ABA recién fue aprobado en el año 2001.

<sup>12</sup> Respecto de la demanda en el CIADI, en julio del presente año el tribunal falló a favor de Azurix, por lo que se dispuso que el Estado nacional deberá pagarle 165,2 millones de dólares, un 29,9% de lo que la firma había reclamado. Resulta llamativo que el tribunal haya desestimado la relación existente entre Enron y Azurix, vínculo que era de público conocimiento y que quedó aún más en evidencia a partir de la compra de las acciones de la segunda por parte de la firma energética.

<sup>13</sup> Consorcio integrado por Impregilo (43%), Aguas de Bilbao Bizkaia (20%) y Dycasa (27%). El 10% restante corresponde al Programa de Participación Accionaria del Personal (PPAP).

Aires- había quedado vacante en la licitación ganada por Azurix en 1999.

La ruptura del régimen de Convertibilidad agudizó las protestas empresarias y, más allá de la neutralización del POES -readecuación de las metas- AGBA sólo cumplió los objetivos fijados para el primer año de gestión -2000- y concentró las obras de expansión en las zonas de relativo mayor poder adquisitivo, mientras que en el resto de los partidos la expansión de las redes fue muy baja o nula<sup>14</sup>.

Finalmente, el 11 de julio de 2006 se dictó el decreto 1.666, fundamentando tal rescisión en las siguientes causales: a) incumplimiento grave de disposiciones legales, contractuales o reglamentarias aplicables al servicio; b) atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el POES; c) reiterada violación del Reglamento del Usuario; d) reticencia u ocultamiento reiterado de información al Organismo Regulador; e) falta de constitución, renovación o reconstitución de la garantía de cumplimiento del Contrato, y de la garantía de cum-

plimiento de las obligaciones del Operador. Dos días después se dictó el decreto 1.677 por el cual se dispuso que Aguas Bonaerenses S.A. asumiera la prestación del servicio de la zona que correspondía a AGBA.

### **1.2. “Cambios de manos” entre privados**

En contraposición a la trascendencia que en la fase posconvertibilidad asumió la reestatización de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento que eran prestados por consorcios controlados por empresas extranjeras, las transferencias de capital en el interior de los consorcios privados responsables de tal prestación adquirieron un papel secundario. No obstante, las de mayor significación relativa (como las registradas en Aguas Cordobesas S.A. y en Obras Sanitarias de Mendoza S.A. -quinta y sexta en importancia en materia de población atendida, detrás de las cuatro reestatizadas-) tienen idéntico denominador común: el desplazamiento de empresas de capital extranjero; en este caso, por la transferencia de sus tenencias a firmas de capital nacional<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> En los partidos de José C. Paz y Malvinas Argentinas la cobertura de agua potable alcanza el 8,82% y el 5,29% de la población, respectivamente -cuando las metas eran del 58,2% y 67,2%- mientras que en cloacas no hay prestación del servicio.

<sup>15</sup> Con una relevancia menor, las restantes operaciones son los casos de Servicios de Aguas de Misiones S.A. (SAMSA) y de Aguas de Corrientes S.A. mientras que los otros consorcios privados que operan en el interior del país no registran transformaciones significativas en sus respectivas estructuras accionarias, salvo el particular caso de Aguas del Valle S.A., de Catamarca. En el caso de SAMSA, más allá de su

### 1.2.1. *El caso Aguas Cordobesas S.A.*

A diferencia de lo ocurrido en el AMBA y en Santa Fe, el retiro del grupo Suez y su controlada AGBAR, principales accionistas del consorcio adjudicatario original, deviene de la transferencia de sus tenencias accionarias (56,5%) al grupo Roggio (que ya tenía participación en la empresa), a mediados de septiembre de 2006, después de largas negociaciones que contaron con una activa participación de funcionarios del gobierno provincial<sup>16</sup>.

Las renegociaciones entre la empresa y el gobierno provincial en la fase posconvertibilidad en poco se asemejaron a las desarrolladas con las otras firmas locales controladas por la Suez, en tanto en el plano provincial siempre se consideró como única opción la prestación privada del servicio a cargo del grupo francés o, en su defecto, que su retiro no fuera conflictivo. De hecho, los

acuerdos alcanzados en materia tarifaria a fines del año 2005 suponían una fuerte recomposición de los ingresos de la prestadora -con aumentos que superaban el 100%- , a cambio del desistimiento definitivo de la demanda en el CIADI de la empresa y los accionistas por alrededor de 108 millones de dólares, la instalación de medidores fortaleciendo significativamente la micromedición -por consumo- y la realización de inversiones por \$ 18 millones por año.

Sin embargo, en febrero del año siguiente, se sucedieron numerosas protestas por la magnitud de los aumentos tarifarios que derivaron, primero, en su suspensión y luego, en marzo de 2006, en menores incrementos (entre un 15% y un 18%, sin que alcance a los sectores de bajos recursos), con fuertes subsidios del Estado provincial -\$ 22 millones- para la concreción del Plan de Inversiones.

---

reciente solicitud de rescisión del contrato frente a la imposibilidad de cumplir con el servicio, se trata de una recomposición de la estructura accionaria en el interior de un importante grupo transnacional, la firma española Dragados S.A. En el caso de Corrientes, los cambios entre accionistas nacionales obedecen a la reestructuración del grupo Latinaguas, donde Ginsa, de Pablo Chamas, pasa a ser el principal accionista desde junio de 2002. Respecto a Aguas del Valle, los accionistas -Proactiva Medio Ambiente S.A. y Aseo y Ecología S.A., subsidiarias de la española Fomento de Construcciones y Contratas- acordaron con el gobierno provincial una rescisión de común acuerdo (rescisión "bilateral") para el 30 de septiembre de 2006 (tras dos postergaciones, primero en diciembre de 2004 y luego, el mismo mes del año siguiente), pese a los múltiples incumplimientos de la concesionaria. Si bien, probablemente, durante un cierto lapso, la prestación del servicio quede en manos del Estado provincial, existe un compromiso asumido de convocar a una nueva licitación, por lo que no cabe considerarlo como un ejemplo de reestatización del servicio.

<sup>16</sup> Igualmente el grupo Suez seguirá vinculado con la concesionaria a partir de un convenio de asistencia técnica y transferencia de tecnología hasta diciembre de 2007.

Esta situación no satisfizo a la Suez y, en el marco de una estrategia de retirarse de América latina, en abril, puso en venta su participación (39,3%) -al igual que AGBAR (17,2%)- en Aguas Cordobesas S.A. Finalmente, tales tenencias accionarias fueron transferidas al Grupo Roggio que, a cambio, se hará cargo de la deuda de 28 millones de dólares que la empresa tiene con el Banco Europeo de Inversiones. Por intermedio de Servicios del Centro S.A., Roggio ya tenía el 16,3% de Aguas Cordobesas S.A., por lo que pasó a controlar el 72,8% y así la empresa quedó en manos en un 100% de capitales nacionales. El acuerdo, que resta aprobarse en la legislatura cordobesa, prevé un aumento tarifario de 12% en enero de 2008 y la eliminación del canon provincial (\$ 10 millones).

### 1.2.2. *El caso Obras Sanitarias de Mendoza S.A.*

Al igual que en Azurix Buenos Aires, las transferencias accionarias en la concesionaria mendocina obedece a la quiebra internacional del grupo Enron-Azurix. De hecho, el único cambio es la salida de Azurix y el ingreso del grupo nacional Sielecki en mayo de 2003. A través de su subsidiaria South Water Argentina, la firma local ahora posee el 32% de las

acciones que originalmente tenía Azurix<sup>17</sup>, tras una inversión de alrededor de US\$ 1,5 millones, valor ínfimo respecto de los US\$ 65 millones que en 1998, en el marco de una peculiar estrategia internacional de inserción en el mercado de saneamiento, desembolsara Enron, quien ahora, al igual que Saur, ha demandado al Estado Argentino frente al CIADI.

El grupo Sielecki, un relativamente pequeño y diversificado grupo económico, cuyas operaciones principales se focalizan en el interior del país y que ya contaba con experiencia en el sector (participa como socio en las concesiones de Formosa y Santiago del Estero) se encuentra a la espera de los resultados de la dilatada renegociación en curso con las autoridades provinciales en torno de los pretendidos aumentos tarifarios, lo que determinará en gran medida la posibilidad de recuperar su escasa inversión.

### 1.3. *Síntesis y especificidades sectoriales*

Como se desprende del conjunto de los casos analizados, en el ámbito de la provisión de **agua potable y saneamiento**, las transformaciones de mayor significación económica están vinculadas con el retorno a la gestión estatal de las que fueron las cua-

<sup>17</sup> El resto de los accionistas son la francesa Saur International (32%), el Estado provincial (20%), los trabajadores (10%), Italgas (2,5%), Dalvian y Presidente (1,67% cada firma).

tro mayores (por su cobertura) concesiones otorgadas a firmas de capital privado. Por su parte, en las ahora dos mayores empresas privadas responsables del servicio (Córdoba y Mendoza), el desplazamiento de firmas transnacionales (el grupo Suez y Azurix, respectivamente) conllevó, respectivamente, el ingreso en posición de control mayoritario del fuerte conglomerado nacional Roggio y el grupo Sielecki -mucho más pequeño y diversificado, pero con experiencia sectorial- que comparte el control con Saur Internacional (operador técnico). Los restantes "cambios de manos" no conllevan, en general, alteraciones sustantivas en cuanto al posible tipo de gestión futura, más allá de la incertidumbre respecto de la principal prestadora del servicio en Catamarca.

Los múltiples y graves incumplimientos en que incurrieron Azurix Buenos Aires S.A., Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., Aguas Argentinas S.A. y Aguas del Gran Buenos Aires S.A. justificaron sobradamente la decisión de las autoridades oficiales de rescindir los respectivos contratos de concesión. La total desatención por cumplir con las metas de universalización y los consiguientes retrasos en cuanto al grado de cobertura del servicio, el deterioro medioambiental (donde la contaminación creciente de la cuenca hídrica asume un papel protagónico), la escasa planificación integrada en la utilización de aguas

subterráneas y superficiales, los desbalances hídricos, la despreocupación empresaria por la calidad del agua provista para consumo humano son, entre otros, elementos más o menos comunes - con intensidades diversas- que, contando con la complacencia oficial, han devenido en un escenario por demás crítico para amplios sectores de la población en las correspondientes áreas de cobertura, muy particularmente para aquellos de menores recursos. El legado de la gestión privada es, en tal sentido, un desafío insoslayable para las nuevas empresas públicas responsables de la prestación del servicio.

En ese marco, es indudable que la ampliación de las redes, la introducción de mejoras en el tratamiento de los efluentes cloacales, la construcción de nuevas plantas de potabilización y un eficiente y racional manejo de los recursos hídricos son objetivos deseables no sólo si a lo que se aspira es a expandir los servicios tanto en términos cuantitativos como cualitativos -y, por esa vía, a morigerar la crítica situación actual- sino también resultan prioritarios por sus impactos directos y positivos en materia de equidad distributiva y de solidaridad social constituyen , acompañado, claro está, de una reformulación de los criterios de tarificación, en los cuales la figura de los subsidios cruzados y, también, las tarifas sociales están llamadas a asumir un rol protagónico.

El desafío es, en tal sentido, de magnitudes considerables. La priorización de objetivos y criterios de gestión sustentados sobre la eficiencia social de las empresas prestadoras -y no, como otrora, en las tasas de rentabilidad de corto plazo, donde las conductas oportunistas y cuasi depredadoras quedarías justificadas en aras de la eficiencia microeconómica definida por los respectivos márgenes de utilidad- emerge como un factor esencial para cumplimentar con tales desafíos, de forma de revertir el deficitario estado de situación en servicios esenciales para la calidad de vida de la población y, fundamentalmente, para acceder a niveles crecientes de calidad del servicio en su sentido más amplio.

De todas maneras, los interrogantes que quedan planteados no son de fácil resolución. Las experiencias pasadas que, en su momento, sirvieron de sustento social, político y económico para la privatización del servicio deben ser seriamente evaluadas, en toda su complejidad, para no replicar sus componentes críticos. Más aún si se considera, por un lado, el desmantelamiento y/o vaciamiento de los cuadros técnicos estatales registrado durante el decenio pasado y, por otra, la imprescindible recurrencia a métodos de planificación y gestión empresaria que tiendan a garantizar esa necesaria "eficiencia social" en sentido amplio donde,

como resultado de las gestiones privadas precedentes, en el corto y mediano plazos, la atención de las necesidades de los sectores más carecientes de la población debería concentrar los mayores esfuerzos institucionales. ¿Serán capaces los funcionarios de las empresas reestatizadas así como las respectivas autoridades políticas de las jurisdicciones involucradas de cumplir con tales orientaciones estratégicas?

En relación con los "cambios de manos" entre privados, la "salida ordenada" del grupo Suez emerge como la contracara de las experiencias en el ámbito del AMBA y de la provincia de Santa Fe. En el caso de Córdoba, con una muy activa presencia y participación de las autoridades provinciales, el conglomerado Roggio pasó a tener casi las tres cuartas partes del capital social de Aguas Cordobesas S.A. Los orígenes históricos de dicho grupo y parte sustantiva de sus intereses se encuentran asociados con la actividad de la construcción, en particular de obras civiles. En ese sentido, el interés de dicho conglomerado por incrementar sustancialmente su participación accionaria no parecería estar dissociado de las posibilidades económicas que, en el marco de una estrategia de integración vertical, le ofrecería el plan de inversiones a desarrollar por la empresa que -alrededor de 10 millones al año-, será subsidiada por el gobierno provincial<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Salvo que el ente regulador implemente un apropiada contabilidad regulatoria que lo





Más allá de algunos elementos comunes, como el desplazamiento de una empresa transnacional (Azurix) por parte de un grupo nacional (Sielecki) y la continuidad como operador técnico de una firma de capital extranjero (Saur International), el ejemplo que ofrece la reestructuración accionaria de Obras Sanitarias de Mendoza S.A. presenta diferencias sustantivas respecto de su similar cordobesa. En efecto, tanto la firma estadounidense que vendió sus tenencias accionarias al grupo Sielecki como la propia Saur International que mantiene similar participación accionaria que este último (32%) han interpuesto demandas contra el país en los tribunales arbitrales del CIADI. En segundo término, si bien Saur comparte el control de la empresa con el grupo Sielecki, la participación del Estado provincial (20%) puede volcar la balanza a favor del grupo nacional, ante situaciones de conflicto entre los dos socios mayoritarios. En tercer lugar, a diferencia del caso Roggio, los nuevos accionistas nacionales cuentan con experiencia específica en la gestión sectorial, a partir de su participación como socios de las concesionarias responsables de la prestación del servicio en Formosa y San-

tiago del Estero. En cuarto término, según fuere el trazado definitivo del plan de expansión del servicio y la posibilidad cierta de ampliar su cobertura hacia la región precordillerana (aún no cuenta con suministro de agua potable), los potenciales negocios inmobiliarios a que ello daría lugar resultan por demás atractivos. Más aún ante la inexistencia de regulaciones específicas que impidan, como en otros países del mundo, que la empresa responsable de la prestación del servicio y sus accionistas puedan participar, directa o indirectamente, de actividades inmobiliarias.

Al margen de los desafíos pendientes, el desplazamiento de las empresas transnacionales del sector encuentra como denominador común el cambio de escenario de privilegio en que se desarrollaron durante la Convertibilidad. Más aún, la política de re-estatización tiende a aparecer más como una respuesta ante el "desinterés" del capital extranjero de seguir en este sector que a un replanteo estratégico acerca del Estado como prestador de los servicios públicos básicos.

---

impida y, a la vez, estrictos controles sobre la transparencia en la formulación e implementación de las licitaciones de obras de la concesionaria, la recurrencia a "precios administrados" puede convertirse en un riesgo cierto en términos de la relación patrimonial que vincula al grupo Roggio en su doble condición de proveedor y demandante de obras. Más aún, cuando la regulación y los ajustes tarifarios están vinculados con la evolución de los costos de la prestadora del servicio.

## 2. En manos privadas. Transferencias de capital en el sector de distribu- ción de energía eléctrica

A partir de la sanción, a principios de 1992, de la ley 24.065 por la que se estableció el Marco Regulatorio Eléctrico, con la consiguiente segmentación de los submercados de generación, transmisión y distribución, y la invitación a las provincias a adherir a dicho régimen, se inició un acelerado proceso de privatización de las distintas unidades de negocios creadas al efecto (a partir de las ex empresas públicas SEGBA, HIDRONOR y Agua y Energía Eléctrica). El mismo reconoce como puntapié inicial (agosto de 1992), en el ámbito de la distribución de energía eléctrica, la transferencia al capital privado (bajo la figura de concesión) de dos de las tres unidades creadas en el ámbito de SEGBA. Más precisamente, las responsables de la prestación del servicio en las zonas norte y sur de la, entonces, Capital Federal y el conurbano bonaerense: la Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte S.A. (EDENOR) y la Empresa Distribuidora Sur S.A. (EDESUR). Poco después (octubre 1992), fue transferida la tercera de las unida-

des de negocios creada a partir de la segmentación horizontal de la ex SEGBA: la Empresa Distribuidora La Plata S.A. (EDE-LAP). A partir de allí se sucedieron las privatizaciones del servicio de provisión de energía eléctrica de las principales empresas en numerosas provincias.

Así, como resultante de la fuerte presión ejercida por el gobierno nacional y los organismos multilaterales para que las provincias adoptaran el esquema de la reforma estructural derivado de la ley 24.065<sup>19</sup>, 14 de las 24 jurisdicciones provinciales privatizaron sus respectivos sistemas de distribución de energía eléctrica, de modo que en 2001 tales empresas prestaban el servicio al 66% de los usuarios residenciales del país (**cuadro anexo N° 2**).

La configuración original de los consorcios que se hicieron cargo de la prestación del servicio en las distintas jurisdicciones denotaba una muy activa presencia -en general, con tenencias accionarias mayoritarias- de empresas transnacionales con una sólida experiencia sectorial, como es el caso de Electricité de France y ENDESA en EDENOR, la propia firma francesa en EDEMSA, AES Corporation de EUA en EDES y

<sup>19</sup> En la generalidad de los casos, las presiones del gobierno central se asentaron sobre, por ejemplo, la asignación discriminatoria de los recursos provenientes del Fondo Eléctrico Nacional y de la asistencia crediticia multilateral -esencialmente, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, por las condicionalidades impuestas por estos organismos- para aquellas provincias que no se incorporaran al proceso de reforma integral del servicio.

EDEN, la Houston Industries Inc. de EUA en EDESE y EDELAP, Enersis y Chilectra de Chile -vinculadas con ENDESA- en EDESUR, etc. En menor medida, la participación de grupos financieros como el Exxel (EDESAL, EDELAR Y EDESA), y de algunos grandes grupos económicos nacionales como socios minoritarios (como, en su momento, Pérez Companc en Edesur o Astra en Edenor) o, incluso, asumiendo el papel de accionistas mayoritarios como, por ejemplo, el grupo Techint en EDELAP o Cartellone en EDET.

Muy distinta es la situación que se presenta a partir de la ruptura del esquema de paridad fija con el dólar estadounidense a principios de 2002. En efecto, en el ámbito de la distribución de energía eléctrica los “cambios de manos” verificados en la fase posconvertibilidad presentan marcadas diferencias con sus similares en el campo de la provisión de agua potable y saneamiento. Así, entre otros fenómenos diferenciales, la reestatización de los servicios resulta marginal<sup>20</sup>, mientras que predominan las transferencias de tenencias accionarias desde empresas de capital extranjero -salvo

una única excepción- hacia similares nacionales, a otras empresas transnacionales -que en realidad el socio mayoritario pasa a controlar la totalidad de las acciones- o bien a asociaciones mixtas (**cuadro Nº 3**). A la vez, es notoria la presencia de fondos de inversión sin experiencia en el sector eléctrico pero contando como principal sustento con su ingeniería financiera y, en ciertos casos, su capacidad de *lobby*. Por último, en algunos casos se constata una marcada inestabilidad de las estructuras accionarias, es decir, más de un “cambio de mano” durante el período en una misma empresa.

Como resultado de estas transferencias, al margen de la reestatización del servicio en la provincia de Entre Ríos, en 12 de las 17 restantes sociedades anónimas de capital privado se registran operaciones de compra-venta de acciones durante la posconvertibilidad. Más allá de la cantidad de firmas en las que se verificaron distintos tipos de transferencias de capital, cabe resaltar su significación en términos agregados. Así, a principios del año 2002, el 66,0% de los usuarios del sistema de distribución eléctrica eran aten-

<sup>20</sup> Es más, el único ejemplo de reestatización del servicio no surgió como resultado de un más o menos dilatado y/o conflictivo proceso de renegociación con las autoridades provinciales sino que deviene, en última instancia, del intempestivo abandono de la concesión por parte de quien asumiera el compromiso de su prestación en la provincia de Entre Ríos (PSEG) y, después de un largo proceso, el fracaso del llamado a una nueva licitación. En ese marco, por decreto 2154/05, se dispuso la reestatización de EDEERSA y la creación de Energía de Entre Ríos S.A. (ENERSA) como empresa pública provincial.

**Cuadro N° 3.** “Cambios de manos” posconvertibilidad. Prestadores del servicio de distribución de electricidad.

Provincia	Prestador privado	Usuarios residenciales 2001	Reestabilización	Fecha rescisión	Cambio manos(b)		Demanda CIADI o UNCITRAL
					Total	Parcial	
Catamarca	EDECAT	71.339	-	-	-	N/A	-
AMBA	EDENOR	1.982.980	-	-	-	E/A	SI (b)
Buenos Aires	EDELAP	240.391	-	-	-	E/E	SI (c)
Buenos Aires	EDEA	638.601	-	-	-	E/E	SI (d)
Buenos Aires	EDEN	526.892	-	-	-	E/E	SI (c)
Buenos Aires	EDES	205.788	-	-	-	E/E	SI (c)
Entre Ríos	EDEERSA	278.111	Si	Mayo 2005	-	-	-
La Rioja	EDELAR	66.091	-	-	-	E/A	-
Mendoza	EDEMSA	350.448	-	-	-	E/N	SI (e)
Río Negro	EDERSA	145.680	-	-	-	E/A	SI (f)
Salta	EDESA	188.987	-	-	-	E/A	-
San Luis	EDESAL	95.016	-	-	-	E/A	-
Santiago del Estero	EDESE	134.923	-	-	-	E/N	SI (g)
Total		4.085.784					

(a) Para señalar los cambios, se utilizan las letras E (extranjera), N (nacional) y A (asociación nacional/extranjera). Así, E/N significa que un porcentaje o la totalidad de las acciones de una empresa pasaron de manos de una empresa de capital extranjero a una de capital nacional.

(b) Presentación realizada ante el CIADI por Electricidad Argentina S.A. y Electricité de France International S.A. (Caso N° ARB/03/22).

(c) Presentación realizada ante el CIADI por AES Corporation (Caso N° ARB/02/17).

(d) Presentación realizada ante el UNCITRAL por United Utilities International Limited en octubre de 2002 y que concluyó en marzo de 2004 con el desistimiento por parte de la firma.

(e) Presentación realizada ante el CIADI por Electricité de France International S.A., Saur International S.A. y León Participaciones Argentinas S.A. (Caso N° ARB/03/23).

(f) Presentación realizada ante el CIADI por Camuzzi International S.A. (Caso N° ARB/03/7).

(g) Presentación realizada ante el CIADI por Houston Industries Energy, Inc. y otros (Caso N° ARB/98/1). Este caso ha concluido por la renuncia de la empresa a la demanda presentada.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Informe del Sector Eléctrico 2001 (Secretaría de Energía) y el CIADI ([www.worldbank.org/icsid](http://www.worldbank.org/icsid)).

didos por empresas de capital privado. De ese total, los “cambios de manos” registrados en el interior de los consorcios con posterioridad a la sanción de la Ley de Emergencia alcanzan al 62,9% de los usuarios, casi en su totalidad por las transferencias de acciones entre firmas privadas (**cuadro N° 4**).

Como una por demás estilizada caracterización del fenómeno, podrían reconocerse tres grandes subconjuntos de operaciones de compra-venta de acciones en el interior de las empresas distribuidoras de energía eléctrica. Por un lado, las transferencias de empresas extranjeras a asociaciones de capital nacional y extranjero. Por

**Cuadro Nº 4.** Población atendida según tipo de prestador y “cambios de manos”. Prestadores del servicio de distribución de electricidad, enero 2002 y septiembre 2006.

	Usuarios Residenciales*	Porcentaje	Porcentaje sobre “cambios de manos”
<b>Situación a enero 2002</b>			
SA de capital privado	6.495.105	65,97	-
Empresas Estatales	1.831.102	18,60	-
Empresas Municipales y cooperativas	190.027	1,93	-
Resto	1.328.838	13,50	-
Total	9.845.072	100,00	-
<b>Enero 2002 - septiembre 2006</b>			
Re-estatizaciones	201.199	3,10	4,92
“Cambios de manos” en capital privado	3.884.585	59,81	95,08
Subtotal “cambios de manos”	4.085.784	62,91	100,00
Sin cambios	2.409.321	37,09	
Total	6.495.105	100,00	
<b>Situación a Septiembre 2006</b>			
SA de capital privado	6.293.906	63,93	-
Empresas Estatales	2.032.301	20,64	-
Empresas Municipales y cooperativas	190.027	1,93	-
Resto	1.328.838	13,50	-
Total	9.845.072	100,00	-

\* La información de usuarios residenciales refiere siempre al año 2001.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Nacional de Población 2001, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y relevamiento propio.

otro, las ventas de tenencias accionarias por parte de firmas transnacionales a empresarios nacionales con presencia activa y raíces económicas en las provincias involucradas. Por último, las compra-ventas de acciones entre empresas de capital extranjero. A estos grupos se adicionaría como un peculiar y atípico caso el que ofrece la venta de tenencias minoritarias en una firma de capital nacional y la consiguiente adquisi-

ción por parte de una asociación de fondos de inversión nacionales y extranjeros.

### **2.1. Transferencias de empresas transnacionales a asociaciones de capital nacional y extranjero**

En esta tipología correspondería encuadrar a las transferencias de capital registradas en EDENOR (AMBA), EDESAL (San Luis),

EDELAR (La Rioja), EDESA (Salta) y EDERSA (Río Negro). Deberán reconocerse, a la vez, tres distintas conformaciones del capital en cuanto a la resultante de tales transferencias: asociación de capital nacional/extranjera con control del primero (EDENOR), con mayoría accionaria de fondos de inversión del exterior (EDESAL, EDELAR y EDESA) y, por último, en el caso de EDERSA, propiedad compartida entre un fondo de inversión local y una empresa transnacional.

### 2.1.1. El caso EDENOR

El desplazamiento parcial de Electricité de France (EDF) de EDENOR emerge, por varias razones, como el de mayor significación analítica con interrogantes de no fácil resolución. Entre ellos: su trascendencia económica asociada con, entre otros, el tamaño de la empresa (la principal distribuidora del país), la irrupción de un nuevo y muy importante actor en toda la cadena eléctrica -generación, transmisión y distribución-, la naturaleza de la operación de compra venta y la compleja ingeniería financiera subyacente y sus posibles implicancias en términos del laudo arbitral del CIADI y el consiguiente control accionario

del fondo local Dolphin.

En una transacción que se extendió, hasta su aprobación definitiva, entre mayo y septiembre de 2005, el grupo Dolphin le adquirió a Electricité de France sus participaciones directas e indirectas en el paquete accionario de EDENOR (65%)<sup>21</sup> en 100 millones de dólares; al tiempo que asumió parte de la deuda de la empresa que ascendía a 524 millones de dólares. Por su parte, la firma francesa quedó como segundo socio, ya que mantuvo un 25% de las acciones.

A la fecha EDENOR ya reestructuró su deuda, logró el 100% de adhesión y una quita del 44%<sup>22</sup>. Asimismo, firmó un Acta-Acuerdo en febrero (aprobado por sanción *ficta* en el Congreso de la Nación), donde obtuvo una suba de tarifas del 15% para los usuarios no residenciales -que aún no fue aplicada- y el compromiso de una revisión integral de tarifas para mediados del corriente año -que fue aplazada-. Más allá del retraso en la renegociación, la distribuidora enfrenta una franca mejoría en su situación económica-financiera.

De esta manera, Dolphin se ha constituido en uno de los principales agentes económicos del mer-

<sup>21</sup> Se trata de, por un lado, la adquisición de Electricidad Argentina S.A. (EASA), empresa de control (51%) de la distribuidora y, por otro, de un 14% en poder de EDF Internacional S.A.,

<sup>22</sup> La deuda, que en febrero de 2006 ascendía a US\$ 537 millones, pasó a US\$ 376 millones, con mayores plazos. Por su parte, su controlada EASA consiguió reducir su pasivo en un 13%, con una aceptación del 99,94%.

cado eléctrico<sup>23</sup> y en un interlocutor de privilegio del gobierno nacional. Sin embargo, con los elementos de juicio disponibles tampoco puede descartarse que se trate de una estrategia de valorización financiera del capital estructurada a partir de la adquisición de empresas que enfrentan dificultades de dicha índole, el despliegue de una compleja -y, no por ello ajena a ciertos riesgos-ingeniería, el relativo saneamiento y revalorización de las mismas y, dentro de una lógica de comportamiento financiero, su posterior transferencia a nuevos o viejos actores con intereses concretos de mediano y largo plazos en el sector eléctrico.

### 2.1.2. Los casos EDELAR, EDESA y EDESAL

Un segundo ejemplo de desplazamiento de empresas de capital extranjero a manos, en este caso, de un consorcio integrado por un fondo de inversión internacional con tenencias mayoritarias y otro nacional, es el que se vincula con el control accionario de las firmas EDESAL, EDELAR y EDESA. Se trata del grupo EMDERSA que, a

partir de septiembre de 2005 y después de un proceso de inestabilidad en su control, quedó bajo la propiedad de Nextar (EUA) y Coinvest, con un 60 y 40% respectivamente.

Si bien el fondo norteamericano es accionista mayoritario del capital social del grupo, su gestión empresaria tiene como artífices visibles a los hermanos Martín y Enrique Ruete Aguirre (Coinvest) que, a favor de sus sólidas relaciones institucionales, han logrado posicionar al grupo como uno de los actores principales del mercado energético del Noroeste argentino, con algo más de 500.000 usuarios y una facturación anual superior a los \$ 300 millones de pesos.

El rumbo que adopte la renegociación de la deuda que debió absorber el grupo (recientemente emitió Obligaciones Negociables por 75,5 millones de dólares, a 5 años, en dólares y con una tasa del 10,75%, con los que reestructuraría su elevado endeudamiento externo) y los resultados finales de las renegociaciones tarifarias en curso con las respectivas autoridades provinciales<sup>24</sup> definirán,

<sup>23</sup> Además de Edenor, en el ámbito de la energía eléctrica Dolphin controla, en transmisión, el 50% de Transener (vía Citelec), en generación, el 10,83% de Central Puerto, el 7,3% de la Hidroeléctrica Piedra del Águila y, aprobación gubernamental mediante, el 33% de las Hidroeléctricas El Nihuil y Diamante (vía Inversora Los Nihuales e Inversora Diamante).

<sup>24</sup> A diferencia de gran parte de las distribuidoras de electricidad, el grupo EMDERSA ha logrado acceder a alzas más o menos importantes en sus tarifas. Así, en el caso de EDESA, tales incrementos ascendieron, en promedio, a un 12% en 2004 y otro 16,7% en marzo de 2005. Por su parte, en los casos de EDESAL y EDELAR, en enero de 2006 se les habilitó un incremento tarifario del 15%, al tiempo que en todos los casos, se encuentra bajo proceso de negociación una reestructuración tarifaria definitiva.



sin duda, la consolidación o no del grupo en la región.

### 2.1.3. *El caso EDERSA*

Si bien todavía la operación no ha sido aprobada por la autoridad regulatoria provincial, la distribuidora de energía de la provincia de Río Negro (EDERSA) es el tercer ejemplo que involucra a empresas extranjeras, por un lado, y a asociaciones de capital nacional y foráneo, por otro. En este caso, en junio de 2006, el fondo de inversión nacional Desarrollo y Gestión -liderado por Guillermo Stanley, Carlos Giovanelli y Chrystian Colombo- adquirió las tenencias accionarias (50%) en poder de la firma chilena Sociedad Austral de Electricidad S.A. (SAESA), subsidiaria de PSEG, que con esta operación se retiró definitivamente del país.

## 2.2. *Transferencias de empresas transnacionales a las “burguesías provinciales” de las respectivas jurisdicciones provinciales*

### 2.2.1. *El caso EDEMSA*

En junio de 2004 tras la salida de Electricité de France (EDF), EDEMSA pasó a ser controlada mayoritariamente por la firma nacional, y otrora socio minoritario, Inversora Andina Distribuidora Eléctrica (IADE), la cual a través de SODEMSA posee el 51% de las acciones de la distribuidora<sup>25</sup>.

Posteriormente, en diciembre de 2005, en el interior de IADE también se verificaron “cambios de manos” -aún sujetos a aprobación por el Ente Provincial Regulador Eléctrico- que devino en la polarización de la propiedad en manos del empresario regional Omar Alvarez (también dueño de Cable Televisora Color -CTC- de San Rafael). De esta manera, pasaría a concentrar el 80% de la propiedad de la empresa, al tiempo que se encuentra en negociaciones para la compra del 20% restante. A la vez, en junio de este año la concesionaria fue autorizada a aumentar las tarifas.

Más allá de la inestabilidad accionaria posconvertibilidad, el caso EDEMSA denota, por una lado, la estrategia desplegada por la francesa EDF en el sentido de desprenderse de sus activos en el país, en consonancia con la apuesta a los posibles resultados favorables a sus intereses en el CIADI; y, por otro, la incorporación a la problemática sectorial de empresarios provinciales sin experiencia en dicho campo pero con la posibilidad cierta de, vía diversificación, mejorar su posicionamiento como actores importantes de la burguesía provincial.

### 2.2.2. *El caso EDESE*

Un caso relativamente similar, en cuanto a las características de los actores involucrados (empresa extranjera como vendedora de

<sup>25</sup> Los restantes accionistas son el Estado provincial (39%) y los trabajadores (10%).

sus tenencias y empresarios de la provincia como adquirentes) es el de EDESE, principal distribuidora de energía eléctrica en Santiago del Estero.

En abril de 2003, la empresa estadounidense Reliante Energy Santiago del Estero -vinculada con la Houston Energy Inc- transfirió el 90% de EDESE -el resto corresponde al P.P.P.- a un amplio grupo de inversionistas locales. Como accionistas mayoritarios (51,8%) aparecen Gustavo y Néstor Ick, como también el Banco de Santiago del Estero, donde también Néstor Ick ejerce una posición accionaria de privilegio. Este último logró, a lo largo de los años noventa, con sólidas relaciones con el gobernador Juárez, constituir un muy diversificado grupo empresario que controla numerosas firmas en distintos rubros (telecomunicaciones, aguas, etc.).

De esta manera, el desplazamiento de una reconocida empresa transnacional derivó, en este caso, en la creciente diversificación de un grupo empresario con sólidas relaciones con parte importante del poder político provincial, sin contar con mayores experiencias en el manejo y la operación técnica de empresas energéticas.

### **2.3. Compra-venta de tenencias accionarias entre empresas transnacionales**

Siempre sobre distribuidoras en distintos ámbitos de la provincia de Buenos Aires, este subconjunto de operaciones de compra y venta entre empresas de capital extranjero tiene, más allá de una operación pendiente de autorización, dos actores comunes (AES Corporation y Camuzzi) con muy similares “cambios de manos”: un socio mayoritario que pasa a controlar el resto de las acciones que estaban en manos de la otra firma extranjera.

#### *2.3.1. Los casos de EDELAP, EDES y EDEN*

La propiedad de las tres primeras distribuidoras que operan en la provincia de Buenos Aires no difiere sustancialmente en la etapa posconvertibilidad, en tanto AES Corporation ya poseía el control accionario mayoritario contando como socio minoritario a PSEG Operating Argentina S.A. En el caso de EDELAP, la primera de las firmas estadounidenses adquirió, en julio 2003, el 30% de las acciones que tenía PSEG (que paulatinamente abandonó todos sus intereses en el sector eléctrico en el país<sup>26</sup>), pasando a controlar el 90% del capital social de la distribuidora (el 10% restante corresponde al P.P.P.). En el mes de

<sup>26</sup> PSEG Operating Argentina, subsidiaria de la transnacional de origen estadounidense Public Service Enterprise Group (PSEG), llegó a ser accionista de las distribuidoras EDESA, EDEERSA, EDELAP, EDEN y EDES.

agosto del mismo año se reprodujo similar operatoria (compra de AES a PSEG) en las empresas EDES y EDEN sólo que, en estos dos últimos casos, las tenencias accionarias de PSEG eran del 33%. En suma, en los tres casos, AES Corporation pasó a controlar el 90% del capital social de las tres distribuidoras.

Asimismo cabe referirse a la operación pendiente de autorización por parte de las autoridades provinciales vinculada con la venta de las tenencias accionarias de AES Corporation en EDEN. En el mes de junio de 2006 se anunció el acuerdo entre la empresa estadounidense y los fondos Ashmore y Marathon por el cual aquella le cedería sus acciones a cambio de la deuda que estaba en poder de los fondos financieros. Con esta operación -que también incluiría el ingreso posterior del fondo local Desarrollo y Gestión-, AES Corporation accedería a la reestructuración total de los pasivos de sus eléctricas locales: EDELAP, EDES y las centrales generadoras Paraná, San Nicolás, Dique, Alicurá, Juramento y Ullum<sup>27</sup>.

### 2.3.2. *El caso EDEA*

En un proceso que se inició en octubre de 2003 y concluyó en abril de 2005, el grupo Camuzzi pasó a poseer el 100% de las tenencias accionarias de Inversora Eléctrica de Buenos Aires (IEBA) que, a la vez, controla el 90% del capital social de EDEA (el 10% restante corresponde al P.P.P.). Esta dilatada operación de compra-venta entre dos transnacionales remite a que United Utilities International Limited, que controlaba el 45% de IEBA, había presentado una demanda ante el UNCITRAL por 100 millones de dólares a fines de 2002. A diferencia de otras operaciones entre accionistas de servicios públicos, el gobierno provincial exigió el desistimiento de su demanda para aprobarla, renuncia que finalmente se concretó.

## 2.4. **Transferencia de empresa local a asociación de capital nacional y extranjero**

### 2.4.1. *El atípico caso de EDECAT*

Se trata, en tal sentido, del único ejemplo de transferencias de capi-

<sup>27</sup> Esta operación se encuentra trabada ante las exigencias que impuso el gobierno provincial. Se les exigen a los fondos de inversión, entre otras, la permanencia -como mínimo- durante cinco años en la empresa, contratar un operador técnico similar al que se retira, la presentación de un plan de negocios quinquenal, acreditar la existencia local e internacional como inversores, ser propietarios de activos no inferiores al valor de la distribuidora (alrededor de 500 millones de pesos), no tener juicios contra el Estado y, a la vez, tanto para AES como para Ashmore y Marathon, reconocer por escrito que no "tienen nada que reclamarle a la provincia por hechos derivados de la emergencia y la salida de la convertibilidad". De no cumplirse con tales requisitos, el gobierno provincial no autorizaría la operación.

tal que tiene como vendedor a una empresa de capital nacional. En realidad, como producto de discrepancias entre los hermanos Taselli (Sergio y Alberto), el primero de ellos vendió las acciones de Suge y Enercon (en conjunto, controlaban el 39% del capital de la distribuidora) a EMDERSA, asociación de capitales nacionales y extranjeros que se hizo cargo de EDELAR, EDESAL y EDESA (ver más arriba). De todas maneras, la distribuidora continúa bajo el control de Alberto Taselli que, con el 51% de las acciones, y a través de IATE, mantiene el carácter mayoritariamente nacional del capital de la distribuidora.

### **2.5. Síntesis y especificidades sectoriales**

Como se desprende de los casos analizados, la situación resultante de los “cambios de manos” registrados en el campo de la **distribución de energía eléctrica** es muy distinta a la observada en el sector de agua potable y saneamiento. Si bien el desplazamiento de empresas de capital extranjero emerge como un denominador común a todos ellos (con la única excepción de EDECAT), entre quienes irrumpen en el sector puede reconocerse la importante presencia de fondos de inversión así como, con menor intensidad, de empresarios nacionales de las respectivas jurisdicciones provinciales. A la vez, en varios casos se trata de operaciones que conllevan un mayor grado

de control de las concesionarias por parte de accionistas de capital foráneo que ya tenían una posición dominante. En contraposición al caso de aguas, la reestatización de los servicios se registró en solo un caso (en Entre Ríos) como resultado de la decisión unilateral de una empresa extranjera (PSEG de EUA) de abandonar la concesión y del frustrado intento oficial por su reprivatización.

La presencia decisiva de diversos fondos de inversión como nuevos accionistas de buena parte de las firmas distribuidoras emerge como la transformación cualitativa más trascendente en el nuevo perfil empresarial del sector. Se trata de Dolphin en EDENOR; EMDERSA, en EDESAL, EDELAR, EDESA y, con participación minoritaria, en EDECAT; y Desarrollo y Gestión en EDESA, donde pasó a compartir con Camuzzi el control de la empresa. Asimismo, aunque pendiente de aprobación por parte de las autoridades de la provincia de Buenos Aires, también podrían incorporarse los fondos Ashmore y Marathon (con una muy activa política vinculada con la deuda externa de firmas locales, en particular privatizadas) en EDEN.

Los elevados niveles de endeudamiento con el exterior que presentaban la mayor parte de las distribuidoras eléctricas al momento de la sanción de la Ley de Emergencia Económica y las consiguientes dificultades por

hacerle frente ante la pesificación de sus ingresos y el cuasi-congelamiento tarifario tendió a convertir a la ingeniería financiera en uno de los más preciados atributos requeridos para superar la situación de insolvencia y crisis económica de muchas de estas firmas. El surgimiento de estos fondos de inversión, especialistas en reestructuración de carteras financieras deficitarias, no puede resultar sorprendente, aunque tal vez lo sea la intensidad del fenómeno y el posicionamiento que alcanzaron en cuanto a tenencias accionarias de empresas de, incluso, gran porte (así como en lo relativo a la revalorización patrimonial de muchas de ellas, una vez que lograron reestructurar su abultado endeudamiento con el exterior).

Al respecto, resulta suficientemente ilustrativo el ejemplo que ofrece el grupo-fondo Dolphin que además de pasar a ejercer el control accionario de la mayor distribuidora de electricidad del país (EDENOR), tiene una muy activa presencia en los restantes segmentos del sector eléctrico, constituyéndose en uno de los actores centrales de la problemática energética del país y, como tal, en uno de los principales interlocutores de las autoridades gubernamentales ante la actual situación de crisis.

De todas maneras la gestión empresarial del fondo Dolphin como socio mayoritario denota por un lado, el despliegue de una exi-

tosa ingeniería financiera a punto de haber logrado una quita del 44% de la deuda de EDENOR. Por otro lado, en tanto la operación técnica del servicio continúa en manos del ahora socio minoritario EDF, el fondo Dolphin pudo concentrar su gestión en la problemática financiera, en la renegociación con las autoridades nacionales en la cual se acordó una recomposición tarifaria parcial (hasta la renegociación definitiva) y, como síntesis de todo ello, en la revalorización patrimonial de la firma.

Es en este último plano donde queda planteado un interrogante de difícil respuesta, por lo menos con los elementos de juicio disponibles. ¿El grupo Dolphin tiene como objetivo estratégico de mediano/largo plazo mantenerse como un actor central en, por lo menos, el segmento eléctrico o, en su defecto, las acciones desplegadas se inscriben en una lógica estrictamente financiera en la cual, una vez, alcanzados los niveles esperados de revalorización patrimonial de las firmas controladas, el paso siguiente será la realización efectiva de esas ganancias financieras-patrimoniales con la venta de los activos a firmas con experiencia e intereses específicos en el negocio eléctrico? Este interrogante remite, en última instancia, con ligeros matices, a la incertidumbre en torno a si la lógica del capital financiero terminará siendo determinante en términos de la estrategia del

grupo Dolphin.

Si bien, por la magnitud de las operaciones de compra-venta, de reestructuración de la deuda externa, de ingresos presentes y futuros, los ejemplos de EMDER-SA -con una presencia decisiva en el NOA, donde controla tres distribuidoras y participa minoritariamente en otra- y, en mucho mayor medida el del fondo Desarrollo y Gestión (50% de las tenencias de EDERSA), resultan muy distantes del que ofrece Dolphin-EDENOR, los interrogantes que se plantean no difieren sustancialmente de aquellos. La lógica financiera que, en principio, subyace los consiguientes "cambios de manos" invita a reflexionar sobre la dudosa perdurabilidad de tales mutaciones en las configuraciones accionarias de las cinco distribuidoras involucradas.

Al igual que en el caso de Dolphin-EDENOR, la revalorización patrimonial de las distribuidoras bajo control de EMDERSA podría constituirse en suficiente aliciente como para encarar un nuevo "cambio de manos" de las respectivas tenencias accionarias. Por su parte, la reciente irrupción del fondo Desarrollo y Gestión en EDERSA, donde comparte el control accionario con Camuzzi, respondería a la misma lógica.

En contraposición a la lógica del capital financiero que parecería prevalecer en los ejemplos precedentes y, aunque en una muy inferior escala y alcances, las estrate-

gias desplegadas por algunas transnacionales en el ámbito de la distribución eléctrica se inscriben en la centralización del capital en sus subsidiarias locales. Tales son los ejemplos de AES Corporation y Camuzzi. En el primer caso, a partir de la adquisición de las participaciones en el capital de EDLAP, EDEN y EDES en poder de PSEG derivaron en el control total de las mismas (excluido el P.P.P.) por parte de AES. En el segundo, Camuzzi hizo lo propio en EDEA a partir de la compra de la participación que tenía la inglesa United Utilities International Limited (y buscó pero no lo consiguió en EDERSA). En paralelo a la presentación de sendas demandas ante el CIADI, (suspendida en el caso de AES Corporation), al asumir la propiedad plena de sus filiales locales fortalecen sus respectivas capacidades de gestión empresaria y, en ese marco, en las consiguientes renegociaciones de los contratos. Ello no parecería estar dissociado de las perspectivas que presenta el sector energético, en general, y el eléctrico, en particular (creciente demanda interna, con las consiguientes posibilidades de acceder a condiciones relativamente favorables en la respectiva renegociación de los contratos).

No obstante, en el caso de AES Corporation, el intento de renegociar la deuda de buena parte de sus filiales locales (no sólo distribuidoras) a partir de la transferencia del 90% de las tenencias

accionarias a los fondos Ashmore y Maratón a cambio de la deuda en su poder, se encuentra pendiente de aprobación por parte de las autoridades provinciales. La posibilidad cierta de que dicha operación pueda verse frustrada -ante las exigencias impuestas por la provincia- incorpora un cierto margen de incertidumbre en cuanto a la estrategia financiera que finalmente adopte la energética estadounidense.

Por último, las dos restantes operaciones de “cambios de manos” registradas en el campo de la distribución de energía eléctrica, aquellas que involucran la transferencia del control accionario por parte de empresas transnacionales (Houston Energy Inc. en Santiago del Estero, y EDF y Saur International en Mendoza) a empresas locales de las respectivas jurisdicciones, invitan a reflexionar en torno de ciertos riesgos futuros en cuanto al desempeño de sendas distribuidoras, asociados a, por un lado, la inexperiencia sectorial de los nuevos actores y, por otro, muy particularmente en Santiago del Estero, los estrechos vínculos que mantienen los actuales concesionarios con núcleos centrales del poder económico y político provincial.

### 3. Reflexiones finales

La desdolarización y desindexación de las tarifas dispuestas por la ley 25.561 y el dilatado proceso

de renegociación de los contratos afectó el desempeño económico de las “privatizadas”, mayoritariamente controladas al momento de la sanción de la Ley de Emergencia por firmas transnacionales. Más aún cuando en los años precedentes la recurrencia a financiamiento externo a tasas muy por debajo de las locales -y, en ciertos casos, por encima de los requerimientos reales en materia de inversión- se constituyó en un denominador casi común a todas ellas; aunque en especial para las empresas de capital extranjero, a favor de su relativamente fácil acceso a condiciones preferenciales en los circuitos financieros internacionales. Ante el nuevo escenario macroeconómico, la capacidad de pago de dichas deudas se tornó prácticamente nula y el generalizado ingreso a situaciones de *default* convirtió a la dimensión financiera en un problema de difícil resolución. Los intentos por transferir a los Estados nacional y/o provinciales su endeudamiento con el exterior se vieron frustrados al tiempo que, a pesar del cuasi congelamiento tarifario, la mayor parte de las empresas privatizadas continuaron obteniendo excedentes operativos -de donde se infiere la exorbitancia de las tasas de rentabilidad obtenidas en los años previos-. No obstante ello, su interés por seguir operando en la Argentina se vio naturalmente más que menguado tanto por los alicaídos ingresos en moneda

fuerte como por las señaladas dificultades financieras.

Con diversos matices según jurisdicciones, sectores de actividad, características y especificidades de los respectivos procesos de renegociación de los contratos, tal es el escenario en el que se inscribe el desempeño de la casi totalidad de las “privatizadas” en la posconvertibilidad. Sin embargo, la preeminencia de firmas de capital extranjero en los distintos consorcios responsables de la prestación de los servicios y la consiguiente posibilidad de recurrir a tribunales arbitrales internacionales en defensa de sus intereses (esencialmente el CIADI, aunque también el UNCTRAL), incorpora un elemento de particular trascendencia en la instancia de renegociación y/o en la formulación de la estrategia a desplegar ante este nuevo y distinto contexto operativo.

En ese marco, de considerar los servicios de provisión de agua potable y cloacas y la distribución de energía eléctrica que se encontraban bajo responsabilidad de empresas privadas al momento de la sanción de la ley de Emergencia Económica se constata que sobre un total de 32 firmas responsables de las respectivas prestaciones en 22 casos se registraron “cambios de manos” en las tenencias accionarias y en 20 de ellos las empresas desplazadas -por venta de sus participaciones o por reestatización- son

de capital foráneo. Asimismo, la mayor parte de ellas, así como otras que continúan desarrollando su actividad en el país, han presentado demandas en tribunales arbitrales internacionales por los presuntos perjuicios derivados de la ley de Emergencia Económica. Así, en diversas operaciones, algunos grandes grupos transnacionales (como Suez, de Francia; PSEG, Houston Energy Inc. o Azurix de EUA; la británica United Utilities International Limited) han dejado de operar en el país mientras que otros han reducido sustancialmente su presencia (Electricité de France o Saur International).

Si bien la intensidad de los “cambios de manos” emerge como un fenómeno común a ambos sectores, la naturaleza y características de los mismos revelan profundas diferencias. Al respecto pueden reconocerse algunos elementos o denominadores comunes a ambos sectores (en especial, el desplazamiento de empresas extranjeras), así como también diferencias no menores, muy particularmente en torno del tipo de actores que emergen como la contracara de las transnacionales desplazadas y por los interrogantes que devienen del nuevo perfil empresario de buena parte de los prestadores.

En efecto, en el caso de **aguas y saneamiento**, los incumplimientos empresarios y sus casi generalizados comportamientos oport-



tunistas frente a un servicio esencial para la calidad de vida de la población “obligaron” a las autoridades nacionales y de algunas jurisdicciones provinciales a su re-estatización. Claro que el interés de las empresas transnacionales por continuar al frente del servicio ha menguando en un escenario donde las elevadas y dolarizadas tasas de beneficios se “derrumbaron” junto con la Convertibilidad. Como se señaló, los actuales requerimientos en materia de inversión (expansión, calidad, medio ambiente, etc.) son de tal magnitud que la problemática de su financiamiento emerge como un tema de muy difícil resolución para el sector privado. Más aún cuando los nuevos potenciales usuarios y buena parte de los actuales se encuentran en condiciones económicas que inviabilizan la recurrencia a incrementos tarifarios como principal fuente de financiamiento de las imprescindibles obras a encarar. Será misión de las nuevas empresas públicas la de encarar una gestión estratégica guiada por criterios de eficiencia social y sustentabilidad económica y ambiental de largo plazo.

En contraposición, en el ámbito de la **distribución eléctrica**, el tema de la cobertura del servicio (e, incluso, la calidad de éste) no emerge como un problema crucial en términos sociales. Asimismo, los requerimientos de inversión

fija, con posibilidades ciertas de recuperación -en un lapso “razonable” para los estándares bajo los que se desenvuelve la actividad privada en el país- no son comparables con los del sector de aguas y saneamiento. Incluso, las potencialidades del negocio para el sector privado son mucho mayores que en aquél ante una economía que crece al 9%, y donde el reconocimiento oficial de posibles problemas de desabastecimiento tiende a ofrecer posibilidades ciertas de una renegociación integral de tarifas que no resulte desfavorable para los intereses de los concesionarios (aunque su recomposición recaiga -como hasta el presente- sobre los usuarios no residenciales). Sin embargo, en la actual instancia de la fase posconvertibilidad, donde aún la dimensión financiera asume un papel determinante y decisivo en cuanto al potencial saneamiento de aquellas firmas que se endeudaron fuertemente con el exterior hasta fines de 2001, no resulta casual la irrupción de fondos de inversión que, a favor de su sólida ingeniería financiera pueden aprovechar, al decir de M. Mindlin (Dolphin), las oportunidades que ofrecen “quienes quieren vender sus activos en *default*, incluso, muy por debajo de su valor, con tal de sacarse el problema de encima”<sup>28</sup>.

En definitiva, en la posconvertibilidad se desarrolló en ambos sec-

<sup>28</sup> Ver edición de *El Cronista Comercial* del 29 de mayo de 2006.

tores un intenso proceso de transferencias de capital que involucró a un gran número de empresas prestadoras. El predominio del Estado como prestador del servicio de agua potable y saneamiento y el surgimiento de los fondos de inversión -locales y extranjeros- en el sector de distribución eléctrica son las transformaciones

más destacadas tras el desplazamiento de gran parte de las empresas transnacionales. Como resultado, nuevos y viejos actores económicos se conjugan en la prestación de dos servicios con profundo impacto en la población y que deberán lidiar con los desafíos pendientes y las herencias de la década anterior.

### Anexo

**Cuadro Anexo N° 1.** Tipo de empresas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento, cobertura poblacional en 2001.

Provincia	Prestadora*	Población - Censo 2001		
		Provincial	Atendida**	Diferencia**
<b>SOCIEDADES ANONIMAS DE CAPITAL PRIVADO</b>				
Catamarca	Aguas del Valle S.A. (2000)	334.568	174.065	160.503
AMBA	Aguas Argentinas S.A. (1993)	2.776.138	9.200.000	2.718.190
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires S.A. (1999)	13.275.873***	2.067.275	
Buenos Aires	Sudamericana de Aguas S.A. (1992)		227.906	
Buenos Aires	Aguas de Campana S.A. (1998)		81.506	
Buenos Aires	Aguas de Balcarce S.A. (1994)		36.796	
Buenos Aires	Aguas de la Costa S.A. (1998)		25.475	
Buenos Aires	Aguas de Laprida S.A. (1996)		8.531	
Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires S.A. (2000)		1.686.332	
Córdoba	Aguas Cordobesas S.A. (1997)	3.066.801	1.267.521	1.799.280
Corrientes	Aguas de Corrientes S.A. (1991)	930.991	601.403	329.588
Formosa	Aguas de Formosa S. A. (1995)	486.559	245.078	241.481
La Rioja	Aguas de La Rioja S.A. (1998)	289.983	184.968	105.015
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza (1998)	1.579.651	1.191.380	388.271
Misiones	Servicio de Agua de Misiones S.A. (1999)	965.522	279.961	685.561
Salta	Aguas de Salta S.A. (1998)	1.079.051	1.079.051	0
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (1995)	3.000.701	1.762.060	1.238.641
Santiago del Estero	Aguas de Santiago S.A. (1997)	804.457	410.315	394.142
<b>SUBTOTAL</b>		<b>28.590.295</b>	<b>20.529.623</b>	<b>8.060.672</b>
<b>COOPERATIVAS Y EMPRESAS MUNICIPALES</b>				
Chubut	Cooperativas	413.237	413.237	0
Entre Ríos	Empresas municipales	1.158.147	1.158.147	0
La Pampa	Cooperativas y empresas municipales	299.294	299.294	0
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1.870.678</b>	<b>1.870.678</b>	<b>0</b>

**Cuadro Anexo N° 1 (cont.).** Tipo de empresas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento, cobertura poblacional en 2001.

Provincia	Prestadora*	Población - Censo 2001		
		Provincial	Atendida**	Diferencia**
<b>EMPRESAS ESTATALES</b>				
Tucumán	Obras Sanitarias de Tucumán	1.338.523	862.594	475.929
Chaco	Servicio de Agua y Mantenimiento			
	Empresa del Estado Provincial	984.446	667.589	316.857
Jujuy	Aguas de los Andes S.A.	611.888	611.888	0
Neuquén	Ente Provincial de Agua y Saneamiento	474.155	255.167	218.988
Buenos Aires	Obras Sanitarias de Mar del Plata S.E.	551.330	551.330	
Río Negro	Aguas Rionegrinas S.A.	552.822	436.214	116.608
San Juan	Obras Sanitarias de San Juan S.E.	620.023	620.023	0
San Luis	Servicios Básicos - SERBA	367.933	153.322	214.611
Santa Cruz	Servicios Públicos Sociedad del			
	Estado de Santa Cruz	196.958	191.786	5.172
Tierra del Fuego	DPOSS	101.079	46.631	54.448
<b>SUBTOTAL</b>		<b>5.799.157</b>	<b>4.396.544</b>	<b>1.402.613</b>
<b>Total</b>		<b>36.260.130</b>	<b>26.796.845</b>	<b>9.463.285</b>

\* En el caso de las sociedades anónimas de capital privado, el año de privatización figura entre paréntesis.

\*\* Población total en el área de cobertura de prestación tenga o no acceso a la red de agua y saneamiento.

\*\*\* Población de la provincia que es atendida por cooperativas, uniones vecinales y municipios.

\*\*\*\* Población total de la provincia excluida Mar del Plata

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Nacional de Población 2001.

**Cuadro Anexo Nº 2.** Tipo de empresas prestadoras del servicio de distribución de electricidad, cantidad de usuarios residenciales en 2001.

Provincia	Prestadora*	Usuarios Residenciales Secretaría de Energía 2001		
		Provincial	Cobertura	Diferencia
<b>SOCIEDADES ANONIMAS DE CAPITAL PRIVADO</b>				
Catamarca	EDECAT (1996)	71.339	71.339	0
AMBA	EDENOR (1992)	1.982.980	1.982.980	0
AMBA	EDESUR (1992)	1.814.614	1814614	0
Buenos Aires	EDELAP (1992)	240.391	240.391	0
Buenos Aires	EDEA (1997)	638.601	370.281	268.320
Buenos Aires	EDEN (1997)	526.892	262.279	264.613
Buenos Aires	EDES (1997)	205.788	138.858	66.930
Entre Ríos	EDEERSA (1995)	278.111	201.199	76.912
Formosa	EDEFOR (1995)	88.903	88.903	0
Jujuy	EJESA (1996)	90.306	90.306	0
La Rioja	EDELAR (1995)	66.091	66.091	0
Mendoza	EDEMSA (1998)	350.448	243.493	106.955
Río Negro	EDERSA (1996)	145.680	113.842	31.838
Salta	EDESA (1996)	188.987	188.987	0
San Juan	ESJ (1996)	141.500	134.725	6.775
San Luis	EDESAL (1993)	95.016	95.016	0
Santiago del Estero	EDESE (1994)	134.923	111.028	23.895
Tucumán	EDET (1995)	280.773	280.773	0
<b>SUBTOTAL</b>		<b>7.341.343</b>	<b>6.495.105</b>	<b>846.238</b>
<b>COOPERATIVAS Y EMPRESAS MUNICIPALES (1)</b>				
Chubut	Cooperativas	103.171	100.686	2.485
La Pampa	Cooperativas y empresas municipales	90.172	89.341	831
<b>SUBTOTAL</b>		<b>193.343</b>	<b>190.027</b>	<b>3.316</b>
<b>EMPRESAS ESTATALES</b>				
Chaco	SECHEEP	172.520	172.326	194
Córdoba	EPEC	792.464	562.602	229.862
Corrientes	DPEC	165.045	164.803	242
Misiones	EMSA	165.201	104.690	60.511
Neuquén	EPEN	121.018	38.650	82.368
Santa Cruz	SPSE	52.768	49.078	3.690
Santa Fe	EPESF	814.343	725.142	89.201
Tierra del Fuego	DPE	27.027	13.811	13.216
<b>SUBTOTAL</b>		<b>2.310.386</b>	<b>1.831.102</b>	<b>479.284</b>
<b>Total</b>		<b>9.845.072</b>	<b>8.516.234</b>	<b>1.328.838</b>

\* En el caso de las sociedades anónimas de capital privado, el año de privatización figura entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Informe del Sector Eléctrico 2001 (Secretaría de Energía).

## Bibliografía

- Auditoría General de la Nación, Resolución 185, Buenos Aires, 2003 (en <http://www.agn.gov.ar/informes/Aguas.PDF>).
- Azpiazu, D. y Forcinito K., "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Azpiazu, D.; Catenazzi, A. y Forcinito K., "Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA", Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2004.
- Azpiazu, D. y Schorr, M., "Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde", Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2003.
- Biagosch, A., "Informe final de evaluación del proceso de renegociación de los contratos y el desempeño de la Comisión", elevado por el Dr. A. Biagosch al ministro de Economía, Lic. R. Lavagna, 29 de mayo de 2002.
- Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos: "Informe del Equipo Técnico y Análisis. Sector Agua y Saneamiento sobre el Procedimiento de Documento de Consulta de Aguas Argentinas S.A.", Buenos Aires, marzo 2003 (en [http://www.mecon.gov.ar/crc/inf\\_doc\\_conc\\_aguas.pdf](http://www.mecon.gov.ar/crc/inf_doc_conc_aguas.pdf)).
- Defensor del Pueblo de la Nación: "Informe sobre el servicio de agua potable y cloacas", Buenos Aires, febrero 2003 (en <http://www.defensor.gov.ar>).
- ETOSS, "Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.", Septiembre 2003.
- Lentini, E., "El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar", I.A.S.P.; Seminario "Los servicios públicos en el nuevo escenario económico", ETOSS, febrero 2002.
- Gray, P. e Irwin, T., "Allocating exchange rate risk in private infrastructure contracts", Banco Mundial, junio 2003.
- Pesce, J., "El caso de la concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe", Documento de Trabajo (en prensa), Área de Economía y Tecnología, 2006.
- Proyecto PICT N° 14.074, "La privatización de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento en el interior del país", Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, 2003.