

How Far Does It Go?

The Buenos Aires Water Concession a Decade after the Reform

José A. Delfino, Ariel A. Casarin and María Eugenia Delfino



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8208

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
1. Introduction	1
2. The Fulfilment of Expansion Targets	2
3. Taxonomy of Unforeseen Tariff Reforms	6
4. Financial Performance	10
5. The Link Between Profits, Prices and Productivity	11
6. And the Regulator?	14
7. Tariffs, Universal Service and the Poor	15
8. Conclusion	18
Bibliography	20
UNRISD Programme Papers on Social Policy and Development	21
 Figures	
Figure 1: Evolution of coverage targets and outcomes: Aguas Argentinas franchise area, 1993–2003	2
Figure 2: Evolution of nominal and real bimonthly tariffs: Aguas Argentinas concession, 1993–2002	9
Figure 3: TFP and TPP: Aguas Argentinas, 1993–2002	13
 Tables	
Table 1: Coverage targets and outcomes: Aguas Argentinas concession contract, 1993–2003	3
Table 2: Coverage targets and outcomes by district: Aguas Argentinas' franchise area, 2001	4
Table 3: Investment targets and outcomes: Aguas Argentinas concession contract, 1993–2003	6
Table 4: Cash flows statement: Aguas Argentinas, 1993–2001	6
Table 5: Pre-tax access costs ^a : Aguas Argentinas	7
Table 6: Water and sewerage bimonthly bills: Aguas Argentinas' average customer	9
Table 7: Aguas Argentinas' financial statements: Current values	10
Table 8: Profits, TFP and TPP: Aguas Argentinas, 1993–2002	12
Table 9: Other indicators of Aguas Argentinas' performance	14
Table 10: Access and expenditure data at the household level, March 1996–March 1997	16
Table 11: Total use-of-service subsidies and number of recipients whose WTP equals 5 per cent of total income, 2002	18

Acronyms

BBT	basic bimonthly tariff
CF	connection fee
CIS	cargo de integración al servicio (<i>service integration charge</i>)
CMC	connection maintenance charge
CPI	Consumer Price Index
EBIT	earnings before interest and taxes
ETOSS	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (<i>Tripartite Body for Sanitary Works and Services</i>)
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (<i>National Institute of Statistics and Census</i>)
IC	infrastructure charge
MA	mejora ambiental (<i>environmental improvement</i>)
OFWAT	Office of Water Services
OSN	Obras Sanitarias de la Nación (<i>National Sanitation Works</i>)
OXERA	Oxford Economic Research Associates Ltd.
PSI	Plan de Saneamiento Integral (<i>Comprehensive Sanitation Plan</i>)
SU	servicio universal (<i>universal service</i>)
TFP	total factor productivity
TPP	total price performance
TBC	total basic consumption
US	United States
VAT	value added tax
WACC	weighted average cost of capital
WTP	willingness to pay

Acknowledgements

Marcelo Delfino and Luciana Nicollier provided valuable research assistance for the computations in sections 4 and 7, respectively. We are grateful to Cecilia Ugaz and two anonymous referees for helpful suggestions. All errors are ours.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Sanitation services in Argentina had traditionally been provided by a state-owned utility until 1982, when the national government transferred the responsibility of service provision to local governments. The city of Buenos Aires and a few adjacent districts were excluded from this move, retained under the control of Obras Sanitarias de la Nación (OSN). The performance of the decentralized sanitation system revealed reduced rates of network expansion, little innovation, poor-quality service and operating deficits of the utilities. General dissatisfaction with the system's performance and ever-increasing pressures to enhance service provision and to ease the burden of financing underperforming assets led the way to private sector participation in the industry, a policy that was probably also influenced by the massive privatizations adopted by the Menem administration since 1989. As a result, by the end of the 1990s private operators were serving two-thirds of the population covered by the sanitation network.

The Buenos Aires concession is the largest and best-documented episode of privatization in the sanitation sector in Argentina. In May 1993, OSN's responsibility for the water and sewerage services of Buenos Aires was handed over to the Aguas Argentinas consortium under a 30-year concession contract with the main objectives of reducing the government's funding, and expanding coverage according to a plan of specific targets aimed at achieving both quality of service standards and universal service by the end of the concession period. The franchise was awarded to the consortium offering the largest reduction over prevailing OSN tariffs. Since privatization, the government's regulatory role has been in the hands of the Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, a regulatory agency responsible for monitoring the concessionaire and enforcing the contract and regulations.

The decade that has elapsed since the privatization offers a substantial body of evidence on the performance of Aguas Argentinas. Opposing views about private management have emerged following the reform. Some observers argue that the Buenos Aires concession brought about large benefits to consumers' welfare, while others emphasize that privatization goals have not been fully achieved because of the firm's opportunistic behaviour and the regulator's limited ability to protect the interest of consumers.

This paper examines the evolution of the Buenos Aires sanitation system during the post-privatization period. Its purpose is to evaluate the private management experience and assess the empirical validity of the main concerns voiced in its favour and against it. The analysis therefore concentrates on the evolution of system performance as it relates to the privatization objectives of expanding coverage, reducing consumers' tariffs and increasing service standards. The paper is organized into eight sections. Section 2 examines the completion of the contract's targets as they relate to service coverage and investment outlays. Section 3 describes the taxonomy of unexpected tariff reforms. Section 4 reviews the financial performance of the licensee, while section 5 uses a simple model of index numbers to provide a comprehensive assessment of the concessions' economic performance. Section 6 considers the role of the regulator, section 7 comments on actual pro-poor policies and explores alternatives leading to the achievement of universal service, and section 8 is the conclusion.

José A. Delfino was affiliated with the Department of Economics, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina until his death on 2 September 2005. Ariel A. Casarin and María Eugenia Delfino are affiliated with IAE Escuela de Dirección y Negocios, Universidad Austral, Argentina.

Résumé

Les services d'assainissement en Argentine étaient entre les mains d'une entreprise d'Etat jusqu'en 1982, date à laquelle le gouvernement national a confié aux gouvernements locaux le soin de fournir ces services. Cette mesure n'a pas visé la ville de Buenos Aires ni quelques zones voisines, qui sont restées sous la responsabilité des Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Le bilan du système d'assainissement décentralisé a fait apparaître un ralentissement de l'extension du réseau, peu d'innovations, un service de piètre qualité et des déficits d'exploitation pour les entreprises en question. Le mécontentement général devant les prestations fournies, une demande de services en augmentation constante et le désir d'alléger la charge que représentait le financement d'une entreprise peu performante ont concouru à ouvrir ce secteur au privé, mesure qui a été probablement influencée aussi par les privatisations massives auxquelles a procédé le gouvernement Menem à partir de 1989. Résultat : à la fin des années 90, les deux tiers de la population ayant accès au réseau d'assainissement étaient desservis par des opérateurs privés.

La concession de Buenos Aires est l'épisode le plus important et le mieux documenté de la privatisation du secteur de l'assainissement en Argentine. En mai 1993, les services de l'eau et le réseau des égouts de Buenos Aires, qui dépendaient jusque-là des OSN, sont passés sous la responsabilité du consortium Aguas Argentinas qui a obtenu une concession de 30 ans. Les principaux buts du contrat étaient de réduire la participation financière du gouvernement et d'étendre peu à peu le réseau selon un plan comportant des objectifs spécifiques et tendant à obtenir à la fois le respect de certaines normes relatives à la qualité des services et un accès universel au réseau au terme du contrat. La concession est allée au consortium qui offrait la plus forte réduction par rapport aux tarifs appliqués par les OSN. Depuis la privatisation, l'organe de contrôle n'est plus le gouvernement mais l'Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, qui est chargé de surveiller les prestations du concessionnaire et de s'assurer qu'il respecte le contrat et la réglementation.

Pendant la décennie qui s'est écoulée depuis la privatisation, une masse d'informations a pu être réunie sur la prestation d'Aguas Argentinas. A la suite de la réforme, des avis contraires se sont exprimés sur la gestion privée. Certains observateurs font valoir que la concession de Buenos Aires a eu de gros avantages pour les consommateurs tandis que d'autres soulignent que les objectifs de la privatisation n'ont pas été totalement atteints en raison du comportement opportuniste de l'entreprise et de la capacité limitée de l'organe de contrôle à protéger les intérêts des consommateurs.

Les auteurs étudient ici l'évolution du système d'assainissement de Buenos Aires depuis la privatisation. Leur objet est de dresser le bilan de la gestion privée et d'apprécier la validité empirique des principales préoccupations exprimées pour et contre elle. L'analyse se concentre donc sur l'évolution des prestations par rapport aux objectifs de la privatisation : extension du réseau, baisse des tarifs pour les consommateurs et qualité des services améliorée. L'étude se divise en huit sections. La section 2 s'interroge sur la réalisation des objectifs énoncés dans le contrat concernant la couverture et les dépenses d'investissement. La section 3 décrit la taxinomie des réformes inattendues des tarifs. La section 4 passe en revue les résultats financiers du concessionnaire tandis que la section 5 utilise un modèle simple d'indices pour procéder à une évaluation complète des résultats économiques des concessions. La section 6 s'attarde sur le rôle de l'organe de contrôle tandis que la section 7 évoque les politiques qui favorisent effectivement les pauvres et explore les diverses voies susceptibles de conduire à l'universalité de l'accès au réseau. La section 8 tire les conclusions de l'étude.

José A. Delfino faisait partie du Département d'économie de l'Universidad Nacional de Córdoba, Argentine, jusqu'à son décès le 2 septembre 2005. Ariel A. Casarin et María Eugenia Delfino font partie de l'IAE Escuela de Dirección y Negocios de l'Universidad Austral, Argentine.

Resumen

Los servicios de saneamiento en Argentina estuvieron a cargo de una empresa del Estado hasta 1982, cuando el gobierno nacional decidió transferir dicha responsabilidad a los gobiernos locales. La ciudad de Buenos Aires y algunos distritos adyacentes quedaron fuera de esta decisión y bajo el control de Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Tras la adopción de estas medidas, el sistema descentralizado de saneamiento registró una disminución del ritmo de expansión de la red, poca innovación, un servicio de baja calidad y deficiencias operativas de las empresas proveedoras del servicio. La insatisfacción general con el desempeño del sistema, aunada a las incesantes presiones en pro de la expansión y el mejoramiento del servicio y la disminución de la carga que representaba el financiamiento de activos de bajo rendimiento, abrieron el camino a la participación del sector privado en la industria; política que probablemente acusara también la influencia de la privatización generalizada que acometiera el gobierno de Menem desde 1989. Para finales de los años 90, operadores privados prestaban servicio a dos tercios de la población cubierta por la red de saneamiento.

La concesión de Buenos Aires constituye el episodio más amplio y mejor documentado de la privatización del sector de saneamiento en Argentina. En mayo de 1993, la OSN transfirió la responsabilidad de los servicios de agua y el sistema de alcantarillado de la ciudad de Buenos Aires al consorcio Aguas Argentinas, por medio de un contrato de concesión a 30 años, con los objetivos de reducir el financiamiento público y ampliar la cobertura de acuerdo con un plan de objetivos específicos dirigidos a alcanzar determinados niveles de servicio y brindar un servicio universal para finales de la concesión. La franquicia fue concedida al consorcio que ofreciera la mayor reducción de las tarifas vigentes de la OSN. Desde la privatización, la función de regulación del gobierno ha estado en manos del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, organismo normativo responsable de monitorear las actividades del concesionario y velar por el cumplimiento del contrato y las regulaciones.

Los diez años que han transcurrido desde la privatización han permitido acumular un volumen considerable de pruebas sobre el desempeño de Aguas Argentinas. Luego de la reforma han surgido opiniones divergentes sobre la gestión privada. Algunos observadores sostienen que la concesión de Buenos Aires ha generado grandes beneficios en cuanto al bienestar de los consumidores, mientras que otros destacan que no se han alcanzado plenamente las metas de la privatización, en razón de la conducta oportunista de la empresa y la limitada capacidad del ente regulador para proteger los intereses de los consumidores.

En este documento se examina la evolución del sistema de saneamiento de Buenos Aires durante el período posterior a la privatización. El propósito es evaluar la experiencia de la gestión privada y sopesar la validez empírica de las principales manifestaciones a favor y en contra de esta. Para ello, el análisis se concentra en la evolución del desempeño del sistema en cuanto a los objetivos de la privatización: ampliar la cobertura, reducir las tarifas y elevar los niveles de servicio. El ensayo se divide en ocho secciones. En la sección 2 se analiza el cumplimiento de las metas del contrato en cuanto a cobertura del servicio y gastos de inversión. En la sección 3 se describe la taxonomía de las reformas inesperadas de las tarifas. En la sección 4 se examina el desempeño financiero del concesionario, mientras que en la sección 5 se utiliza un modelo simple de números indexados para realizar una evaluación integral del desempeño económico de las concesiones. En la sección 6 se estudia la función del ente regulador, mientras que en la sección 7 se compilan comentarios sobre las políticas a favor de los pobres y se exploran las alternativas que conducirían a la prestación de un servicio universal. Finalmente, la sección 8 reúne las conclusiones.

José A. Delfino era miembro de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina hasta su fallecimiento el día 2 de septiembre de 2005. Ariel A. Casarin y María Eugenia Delfino son docentes de la IAE, Escuela de Dirección y Negocios de la Universidad Austral, Argentina.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21217

