La **mercantilización** del **agua** en **Argentina**

DANIEL AZPIAZU

NICOLÁS BONOFIGLIO*

El choque institucional neoliberal en Argentina durante el decenio de los noventa redundó —no podía ser de otra manera— en profundas transformaciones estructurales y, al mismo tiempo, retomó y profundizó buena parte de los lineamientos estratégicos de la política refundacional de la última dictadura militar. Se trata de la subrogación del Estado, la conformación de un régimen de acumulación caracterizado por una considerable y creciente fragmentación económica y social, la consolidación hegemónica de un núcleo muy acotado de grandes conglomerados empresariales (de origen tanto local como extranjero) y la valorización financiera como eje neurálgico de la reproducción ampliada del capital de los sectores más concentrados del bloque de poder económico.

Al respecto, la política de privatización de empresas públicas constituyó, atento a su efecto económico y social, uno de los núcleos centrales de dicho choque. Basta considerar, en tal sentido, la extensa y muy acelerada enajenación de compañías y las difundidas concesiones de servicios públicos que se concretaron en el periodo,[1] así como algunos de sus resultados estructurales de mayor significación. Tal es el caso, entre otros, de la configuración y preservación de mercados monopólicos u oligopólicos con garantías legales, en la generalidad de los casos, de apropiación de ganancias extraordinarias; la transferencia de activos subvaluados, la creciente extranjerización que implicó y, fundamentalmente, el poder regulatorio decisivo de las nuevas empresas privadas en términos de la configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, con la consiguiente profundización del proceso de concentración y centralización del capital.

La provisión de agua potable y drenaje no permaneció ajena al huracán neoliberal privatizador. Es más, la celeridad con la que se encararon los distintos procesos de

* Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Argentina <azpiazu@flacso.org.ar>, y becario del proyecto "La privatización de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento en el interior del país" <nbonofiglio@flacso.org.ar>. Este ensayo se inscribe en el proyecto "La privatización de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento en el interior del país", patrocinado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT 2003, núm. 14074). Los autores agradecen los comentarios de Carolina Nahón y Julieta Pesce.

1. Más allá de los ejemplos referidos al sector de agua y saneamiento que serán objeto de análisis en el presente ensayo, de 1990 a 1994 se transfirieron al sector privado, entre otros activos estatales, una porción mayoritaria de la empresa petrolífera estatal (la más grande del país en términos de facturación y exportaciones); los ferrocarriles de pasajeros y de carga; Gas del Estado; las principales compañías públicas de generación, transmisión y distribución de electricidad; la empresa de telecomunicaciones; la aerolínea de bandera; los astilleros y las empresas siderúrgicas y petroquímicas de propiedad estatal, así como la administración de los sistemas portuarios.

transferencia del servicio en diversas provincias —enmarcada en una total despreocupación oficial por las peculiaridades sectoriales en términos de, entre otros, la salud pública de la ciudadanía— denota la adscripción plena del país a las recomendaciones emanadas del Consenso de Washington y, en ese sentido, convertirse en uno de sus mejores y más disciplinado alumnos en el mundo.

La consiguiente mercantilización del agua y la total subordinación de los intereses sociales a los privados no hicieron más que reflejar la naturaleza de las prioridades políticas e institucionales del régimen de Carlos Menem.

Al respecto caben algunas precisiones. En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) calificó de derecho humano indispensable la disponibilidad de agua limpia para uso doméstico y personal. En otros términos, el agua debe considerarse un bien social y cultural, no un producto básico de carácter económico. En su Observación General número 15 sobre el cumplimiento de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité hizo notar que "el derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida en dignidad humana; es un requisito previo para la realización de otros derechos humanos". El organismo precisó a los gobiernos su deber de aplicar el derecho al agua de manera progresiva y sin discriminaciones.

El interés analítico que despierta el estudio de las experiencias desarrolladas en el país durante los años noventa queda sobradamente justificado a la luz de sus resultados o, en otros términos, de lo que constituiría las antípodas de las recomendaciones de las Naciones Unidas en la materia.

Desde una perspectiva complementaria, lo propio acontece con la situación de la prestación del servicio a partir del derrumbe del régimen de convertibilidad y del estudio de las consecuencias —directas e indirectas— del dilatado proceso de renegociación contractual con las prestadoras del servicio en un nuevo escenario macroeconómico.

La profunda crisis política e institucional de fines de 2001 (masiva movilización popular que exigía cambios radicales en la institucionalidad gubernamental y las orientaciones estratégicas de las políticas públicas), la renuncia de las máximas autoridades del gobierno y el consiguiente vacío de poder (en apenas 12 días se sucedieron cinco presidentes constitucionales), la declaración unilateral del cese de pagos de los intereses de la deuda externa (*default*) y, en ese marco de inestabilidad generalizada, la sanción legislativa de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario (número 25.561) derivaron en un hito histórico en la Argentina contemporánea.

Al igual que para la mayoría de las empresas privadas prestadoras de servicios públicos, el marco operativo (macroeconómico, normativo, regulatorio, institucional) de privilegio en que se desenvolvieron las concesionarias del servicio de agua potable y saneamiento en todo el país se alteró de forma radical a principios de 2002, a partir de la sanción legislativa de la ley 25.561. El abandono del régimen de convertibilidad (paridad fija de un peso igual a un dólar estadounidense) establecido por la ley 23.298 significó cambios fundamentales en el escenario macroeconómico, con la *pesificación* de la economía local y la fuerte depreciación de la moneda nacional.[2]

El artículo 4 de la ley 25.561 retomó y reafirmó la prohibición de indizar las tarifas de los servicios públicos establecida por la ley 23.928 —aunque de manera sistemática ignorada y modificada durante los años noventa, mediante disposiciones de menor estatus jurídico— y, en lo fundamental, dispuso la renegociación de todos los contratos con las empresas privadas prestadoras de tales servicios, sin autorización para suspender o modificar las obligaciones asumidas.

Ante los cambios radicales, la prestación del servicio de agua potable y saneamiento no permaneció incólume para las empresas responsables del mismo. El retorno a *lo público* en buena parte del país también amerita su estudio, de manera muy particular la aparición de nuevos desafíos, no ajenos a las traumáticas experiencias precedentes.

En ese marco, en los dos apartados siguientes se estudia el proceso de transferencia al capital privado (en su mayoría extranjero) de los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina, sus características y la intensidad que asumió en las distintas provincias del país durante la convertibilidad, al tiempo que se destaca el análisis del caso emblemático —en muy diversos planos— que brinda la concesión en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) a un consorcio de capitales controlado por empresas transnacionales. El tema de la cuarta sección es el nuevo escenario macroeconómico que enmarcó la operación de las compañías privadas responsables de la

2. Para un análisis del régimen de convertibilidad y su ruptura, véase E. Basualdo, *Estudio de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2006.

prestación de servicios públicos —en general, y el de agua y saneamiento en particular— a partir de la sanción, a principios de 2002, de la ley 25.561. Con el análisis de sus implicaciones, en el apartado subsiguiente se aborda el estudio de la situación actual de la provisión de agua potable y saneamiento en el país con relación a las estructuras de capital de las empresas responsables, donde la rescisión de algunos de los principales contratos de concesión resulta el rasgo distintivo por excelencia. Por último, se plantean varias inferencias a manera de enseñanzas de la experiencia argentina, incluidos los nuevos desafíos que plantea el creciente regreso a manos del Estado de las empresas responsables del servicio.

LAS PRIVATIZACIONES EN EL SECTOR

En 1980, durante la última dictadura militar, la entidad Obras Sanitarias de la Nación (OSN) transfirió a las provincias la casi totalidad de los sistemas de agua y saneamiento que hasta ese momento eran gestionados en el país por la empresa. La única excepción fue la prestación del servicio en el AMBA, que abarcaba la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 13 partidos de la provincia de Buenos Aires. A partir de ahí se adoptaron diversos regímenes de gestión del servicio: municipalización, empresas públicas provinciales, cooperativas regionales, uniones vecinales, etcétera.[3]

En ese marco, en consonancia con las fuertes presiones del gobierno nacional y los organismos financieros internacionales —condicionamientos en cuanto a asignaciones presupuestarias y avales, en un caso, y al otorgamiento de créditos, en el otro—,[4] durante los años noventa buena parte de las provincias del país decidió privatizar las empresas públicas u organismos responsables de los principales sistemas en sus jurisdicciones. La pretendida mejora en la calidad y en la micromedición del consumo, y el logro de avances significativos en la universalización del servicio se constituyeron, en ese entonces, en los objetivos proclamados como prioritarios por las autoridades gubernamentales respectivas, al tiempo que se consideraba al capital privado (en particular, el extranjero) como el agente más idóneo para alcanzar esas metas.

Así, desde la pionera transferencia de los servicios (en el régimen de concesión) en la provincia de Corrientes (Aguas de Corrientes) en septiembre de 1991, diversas jurisdicciones (nacional, provinciales y municipales) encararon procesos de privatización que, en la generalidad de los casos, adoptaron la forma de concesión por un tiempo determinado (30 años), y con diversas modalidades de adjudicación: monto de canon, porcentaje de reducción de las tarifas vigentes, compra de acciones, etcétera.

En ese marco, se sucedieron privatizaciones del servicio en provincias como Buenos Aires (siete áreas de servicio, entre 1992 y 2000), algunos partidos de dicha provincia

3. En 2002, según información del Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES), coexistían 1 749 organismos y empresas operadoras de los servicios de agua potable y saneamiento, mayoritariamente cooperativas (677), uniones vecinales (317) y municipios (587).

4. Así, por ejemplo, el Reglamento de Crédito del Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal (Pronapac) cofinanciado por el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), disponía, taxativamente, que se debía promover el crédito para las provincias que habían resuelto concesionar los servicios.

junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en escala mundial, el mayor sistema integrado concesionado al capital privado en 1993), Formosa (1995), Tucumán (1995), Santa Fe (1995), Córdoba (1997),[5] Santiago del Estero (1997), Mendoza (1998, con participación minoritaria —20%— del estado provincial), Salta (1998), Misiones (1999), La Rioja (1999)[6] y Catamarca (2000).[7]

En el inicio, la mayor parte de las empresas que se hicieron cargo de los servicios revelaba una importante presencia de capital extranjero, lo cual se relacionaba con los requerimientos establecidos en los respectivos pliegos de bases y condiciones de las licitaciones en lo correspondiente a experiencia previa en el sector y a la condición de operador técnico del consorcio oferente. Tales son los casos del grupo francés Suez y su controlada Sociedad General de Aguas de Barcelona (Agbar), con amplia presencia en el país; el conglomerado estadounidense Enron, del grupo español Dragados; Saur de Francia, y la también francesa Vivendi (véase el cuadro 1).

Al igual que en buena parte del acelerado programa de privatizaciones emprendido en Argentina durante el decenio pasado, los socios de capital local (por lo general, con participaciones minoritarias) fueron grandes grupos empresariales (como Soldati —Sociedad Comercial del Plata—, Benito Roggio e Hijos, Banco de Galicia y Buenos Aires) con una gran capacidad de cabildear entre las autoridades gubernamentales respectivas, así como —aunque en el caso de Benito Roggio e Hijos ambos rasgos se yuxtaponen— de empresas constructoras conocedoras de la propia infraestructura e interesadas por la demanda cautiva derivada de las obras que debían realizarse en el marco de las respectivas concesiones del servicio.

La amplia adscripción provincial al proceso de transferencia al capital privado de los servicios de agua potable y saneamiento se manifiesta en la cantidad de jurisdicciones que los privatizaron (13 de las 24 en el país). Pero su trascendencia se refleja en la gravitación de las empresas con fines de lucro (supone la exclusión de las cooperativas y los municipios) en la prestación del servicio en términos de población. Así, si se considera el área de cobertura de las mismas, a fines de 2001 más de 20 millones de argentinos habitaban en las áreas gestionadas por tales empresas, lo que representaba 56.6% de la población total del país (véase el cuadro 2).[8] En ese escenario, las empresas controladas por capitales transnacionales daban cuenta de la prestación del servicio a casi la mitad de los habitantes (48.7%), lo que representa 86.6% de la población cuya demanda debían atender los concesionarios privados.

Sin duda, para las principales empresas transnacionales del sector, la amplia adscripción local a la ola privatizadora de los años noventa se constituyó en un importante foco de atracción para ampliar su presencia en escala mundial, más aún cuando el marco operativo que se les brindaba permitía el despliegue de estrategias que muy difícilmente podrían instrumentar en sus países de origen.

AGUAS ARGENTINAS: PARADIGMA Y DENOMINADORES COMUNES

Por diversas razones, el ejemplo que ofrece la concesión del servicio en el AMBA constituye un caso paradigmático de las características con que operaron en el sector las empresas privadas, en general, y las transnacionales, en particular.

- En primer lugar, por la cobertura de dicho sistema integrado de agua y saneamiento que, al momento de la concesión, incluía a cerca de nueve millones de habitantes, casi una tercera parte de la población total del país.
- En segundo término, por cuanto el conglomerado empresarial (*holding*) internacional que controlaba la mayoría del capital social de Aguas Argentinas (AASA) también lo hacía en dos de las más importantes concesiones al capital privado en el país: Aguas Cordobesas (con una población cercana a 1.4 millones de habitantes) y Aguas Provinciales de Santa Fe (1.8 millones).
- En tercer lugar, por tratarse de un caso ejemplar en cuanto al tipo de desempeño operativo de la mayor parte de las concesiones otorgadas al capital privado en el sector, así como en términos de la complacencia oficial —ajena en materia de controles, y muy activa en otorgamiento de privilegios— durante largos años y, también, por su papel en el perfil que asumiera buena parte de los conflictivos y dilatados procesos de renegociación contractual que se derivaron —directa o indirectamente—

5. En el caso de Córdoba, la concesión sólo corresponde al servicio de agua potable en la capital de dicha provincia, mientras que el de saneamiento en esa área quedó bajo la responsabilidad de la municipalidad.
6. En diciembre de 1999, la gerencia de la provisión del servicio se concedió a la empresa Latinaguas, que desde abril de 2002 se convirtió en su concesionaria.
7. En tales jurisdicciones provinciales, distritos o regiones más alejados de los principales centros urbanos, con una relativamente escasa densidad poblacional, el servicio quedó a cargo de cooperativas, uniones vecinales o municipios.
8. Este dato supone la exclusión de la población que hasta 1997 era atendida por Aguas del Aconquija en la provincia de Tucumán.

C U A D R O 1

ARGENTINA: COMPOSICIÓN ACCIONARIA ORIGINAL DE CONCESIONARIOS DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO CON PRESENCIA TRANSNACIONAL,[1] 1993-2000 (PORCENTAJES)

Aguas Argentinas (1993)		**Aguas Cordobesas (1997)**		**Aguas Provinciales de Santa Fe (1995)**	
Suez-Agbar[2]	38.0	*Suez-Agbar*[2]	40.0	*Suez-Agbar-Interaguas*[2]	49.2
Sociedad Comercial del Plata	20.7	Sociedad Comercial del Plata	13.3	Sociedad Comercial del Plata	19.2
Meller	10.8	Meller	6.7	Meller	9.6
Banco Galicia y Buenos Aires	8.1	Banco Galicia y Buenos Aires	11.1	Banco Galicia y Buenos Aires	12.0
Compagnie Generale des Eaux (Viviendi)	7.9	Constructora Delta	14.5	Programa de Propiedad Participada	10.0
Anglian Water Plc.	4.5	Inversora Central	14.5		
Programa de Propiedad Participada	10.0				
Aguas del Aconquija (1995)		**Aguas del Gran Buenos Aires (2000)**		**Servicio de Aguas de Misiones (1999)**	
Compagnie Generale des Eaux (Vivendi)	30.0	*Grupo Impregilo*	43.0	*Urbaser Argentina (Grupo Dragados)*	45.0
Dycasa (Grupo Dragados)	22.5	*Grupo Dragados*	27.0	*Dycasa (Grupo Dragados)*	18.0
Benito Roggio	22.5	*Aguas de Bilbao Bizkaia*	20.0	*Urbaser (Grupo Dragados)*	27.0
Supercemento	15.0	Programa de Propiedad Participada	10.0	Programa de Propiedad Participada	10.0
Programa de Propiedad Participada	10.0				
Azurix Buenos Aires (1999)		**Obras Sanitarias de Mendoza (1998)**		**Aguas del Valle (2000)**	
Azurix (Enron)	90.0	*Enron Capital & Trade Resources Argentina*	32.1	*Fomento de Construcciones y Contratas*[3]	100.0
Programa de Propiedad Participada		*Saur Internacional*	32.1		
		Estado Provincial	20.0		
		Italgas	2.5		
		Dalvian	1.7		
		Presidente	1.7		
	10.0	Programa de Propiedad Participada	10.0		
Aguas de Balcarce (1994)		**Aguas de Laprida (1996)**			
Camuzzi Argentina	90.0	*Camuzzi Argentina*	100.0		
Programa de Propiedad Participada	10.0				

1. Las empresas transnacionales se identifican en letra cursiva. Entre paréntesis figura el año de transferencia.
2. Las tenencias accionarias de Agbar e Interaguas se sumaron a las de Suez, pues este grupo empresario controla la mayor parte del capital de aquéllas.
3. Se trata de sus filiales Proactiva Medio Ambiente y Aseo y Ecología.

Fuente: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina, Área de Economía y Tecnología.

de la sanción de la Ley 25.561 de Emergencia Económica y Reforma Cambiaria.

La transferencia del servicio se concretó el 1 de mayo de 1993 a un consorcio cuyos socios mayoritarios eran la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez y el grupo nacional Soldati. Asimismo, participaban otras tres empresas extranjeras y dos de capitales locales (véase el cuadro 1).[9]

Con acuerdo a los criterios de la licitación (la tarifa más baja, con propuestas de inversión y expansión de los servicios acordes con los parámetros preestablecidos), la selección del consorcio ganador se basó en el mayor coeficiente de descuento, –26.9%, respecto de la tarifa vigente al momento de la transferencia.

Como se demostró a los pocos meses de inicio de la gestión, y al igual que en otras experiencias locales, se trató de una oferta oportunista estructurada a partir de precios predatorios que luego se renegociarían, al alza, en varias ocasiones. Esto se vio favorecido por el canon de requerimientos de aportes obligatorios de capital propio e, incluso, de pago de canon por la utilización económica de activos públicos.

En efecto, convalidando tal estrategia oportunista, transcurridos apenas ocho meses de iniciada la concesión, la empresa adjudicataria solicitó una revisión extraordinaria de las tarifas, aduciendo pérdidas operativas no previstas. Sin consideración alguna de los requisitos fijados en el marco regulatorio sectorial respecto a las revisiones

9. Con posterioridad, a favor de la inexistencia regulatoria de restricciones temporales a la reventa de participaciones accionarias, el conglomerado empresarial Soldati se desprendió de sus tenencias al igual que el Grupo Meller. Como resultado, la composición accionaria de AASA quedó conformada así: Suez (39.9%), Agbar (25%), Banco de Galicia y Buenos Aires (8.3%), Vivendi (7.6%), Corporación Financiera Internacional, dependiente del Banco Mundial (5%), Anglian Water Plc. (4.2%) y el Programa de Propiedad Participada (trabajadores de la firma, 10 por ciento).

C U A D R O 2

ARGENTINA: EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO, COBERTURA POBLACIONAL EN 2001 (HABITANTES)

Provincia	Prestadora del servicio	Población (Censo de 2001) Provincial	Cobertura
Sociedades anónimas de capital privado extranjero		*25 550 584*	*17 673 921*
Catamarca	Aguas del Valle	334 568	174 065
Área metropolitana de Buenos Aires	Aguas Argentinas		9 200 000
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires		2 067 275
Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires	16 603 341[a]	1 686 332
Buenos Aires	Aguas de Balcarce		36 796
Buenos Aires	Aguas de Laprida		8 531
Córdoba	Aguas Cordobesas	3 066 801	1 267 521
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza	1 579 651	1 191 380
Misiones	Servicio de Agua de Misiones	965 522	279 961
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe	3 000 701	1 762 060
Sociedades anónimas de capital privado nacional		*3 591 041*	*2 855 702*
Buenos Aires	Sudamericana de Aguas		227 906
Buenos Aires	Aguas de Campana	a	81 506
Buenos Aires	Aguas de la Costa		25 475
Corrientes	Aguas de Corrientes	930 991	601 403
Formosa	Aguas de Formosa	486 559	245 078
La Rioja	Aguas de La Rioja	289 983	184 968
Salta	Aguas de Salta	1 079 051	1 079 051
Santiago del Estero	Aguas de Santiago	804 457	410 315
Cooperativas y empresas municipales		*1 870 678*	*1 870 678*
Chubut	Cooperativas	413 237	413 237
Entre Ríos	Cooperativas y empresas municipales	1 158 147	1 158 147
La Pampa	Cooperativas y empresas municipales	299 294	299 294
Empresas estatales		*5 247 827*	*4 396 544*
Tucumán	Obras Sanitarias del Tucumán[2]	1 338 523	862 594
Chaco	Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial	984 446	667 589
Jujuy	Aguas de los Andes	611 888	611 888
Neuquén	Ente Provincial de Agua y Saneamiento	474 155	255 167
Buenos Aires	Obras Sanitarias de Mar del Plata	a	551 330
Río Negro	Aguas Rionegrinas	552 822	436 214
San Juan	Obras Sanitarias de San Juan	620 023	620 023
San Luis	Servicios Básicos	367 933	153 322
Santa Cruz	Servicios Públicos Sociedad del Estado	196 958	191 786
Tierra del Fuego	Dirección Provincial Obras y Servicios Sanitarios	101 079	46 631
Total		*36 260 130*	*26 796 845*
Diferencia[3]		9 463 285	

1. Población total en el área de cobertura de la prestación.
2. Producto de la rescisión del contrato con Aguas del Aconquija, la provincia firmó un convenio de *gerenciamiento* con el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (Enohsa).
3. Población de las provincias atendida por cooperativas, uniones vecinales y municipios.
a. La población de la Provincia de Buenos Aires y la correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se incluyen, por la gravitación que les corresponde en el total, en el estrato de las empresas de capital privado extranjero. Si bien también atienden parte de la población de la Provincia, otras empresas de capital privado nacional (tres) y una estatal (Mar del Plata), tienen un peso relativo muy distante de los de aquéllas.

Fuente: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina, Área de Economía y Tecnología.

contractuales, el ente regulador (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, ETOSS) autorizó, en junio de 1994, un aumento de 13.5% en las tarifas, a pesar de que en el contrato de concesión se establecía que durante los 10 primeros años de prestación del servicio no se podían aumentar, al tiempo que se omitían los incumplimientos de inversión acumulados hasta entonces.

Idénticas consideraciones cabría hacer respecto a Aguas Provinciales de Santa Fe (APSF) la que, también, a poco de iniciada la concesión se autorizó un importante

incremento tarifario.[10] En el caso de Azurix Buenos Aires (ABA), aunque distinto en sus formas, el oportunismo del grupo estadounidense Enron se basó en la consideración de que resultaría sencilla la posterior renegociación de distintas —y claves— cláusulas contractuales. En efecto, ante la licitación del servicio de agua y drenaje en parte sustantiva de la provincia de Buenos Aires, Azurix ofreció un canon entre seis y 18 veces superior al ofrecido por las restantes empresas en cada una de las zonas incluidas en el llamado. Así, al mes siguiente de la toma de posesión del servicio, ABA comenzó a presionar para modificar dos aspectos centrales del contrato de concesión: el Programa de Optimización y Expansión del Servicio (POES) y, en especial, las tarifas de los usuarios no medidos.[11]

El éxito, en la generalidad de los casos, de esas estrategias oportunistas como mecanismo propicio para ganar las respectivas licitaciones se derivó, en última instancia, de otro rasgo común a la casi totalidad de las concesiones: las recurrentes renegociaciones contractuales.

Otra vez el caso AASA resulta paradigmático. En efecto, a partir de ese primer incremento tarifario —incomprensible en el marco de la normativa vigente en ese entonces—, el contrato de concesión y los propios criterios de regulación económica del servicio (en particular, en materia tarifaria) resultaron alterados de manera radical en diversas renegociaciones contractuales, así como en la demorada primera revisión quinquenal (concluyó en enero de 2001 cuando debió finalizar en 1998).

Todas las renegociaciones tuvieron como denominadores comunes el incremento real de las tarifas (sobre todo para los sectores de más bajos ingresos, dada la creciente incorporación de cargos fijos); la condonación de multas e incumplimientos en materia de metas de expansión e inversiones, y la reprogramación —en rigor, la postergación— de determinadas obras. A ello se adicionó la introducción de cambios sustantivos en la regulación tarifaria para asegurarle a la concesionaria múltiples reaseguros normativos de un piso muy elevado respecto a su tasa de ganancia, trasladando todo tipo de riesgo empresarial a los usuarios del servicio (tanto el vinculado con la operación como el relacionado con la gestión financiera y comercial: morosidad, incobrabilidad, etcétera).

Esas modificaciones contractuales redundaron en una situación muy favorable para la compañía prestataria, no así para los usuarios (en especial, los de menores ingresos). Al respecto, vale destacar algunos de los principales efectos económicos y sociales derivados de la privatización en el AMBA que se reproducen, con ligeros matices, en las privatizaciones concretadas en otras jurisdicciones provinciales del país.

- AASA, entre mayo de 1993 y enero de 2002, incrementó 88% la tarifa del servicio (en el mismo periodo los precios minoristas en el interior aumentaron 7%); por su parte, en el caso de Tucumán (Aguas del Aconquija), en paralelo al inicio de la concesión, se dispuso un incremento de 106%;[12] en Santa Fe (APSF), entre 1996 y 2001 en un marco deflacionario, las tarifas del servicio se incrementaron 18 por ciento.[13]
- Entre 1994 y 2001, AASA registró en promedio una tasa de beneficio sobre patrimonio neto de 20%, tasa que se ubicó en apenas 13% si se considera la rentabilidad media sobre ventas.[14] Por su parte, los estados contables de APSF revelan que de 1997 a 2001 tales márgenes resultaron ser de 5 y 6.3 por ciento, respectivamente; al tiempo que los correspondientes a Aguas Cordobesas en el periodo 1998 y 2001 ascendieron a 13.8 y 8.1 por ciento, respectivamente.
- La fuerte y creciente gravitación de distintos cargos fijos que se fueron incorporando en las renegociaciones hicieron recaer los costos reales del servicio en los usuarios menos favorecidos: según datos oficiales correspondientes a 2002, para 10% de la población de mayores ingresos del Gran Buenos Aires las erogaciones por el pago del servicio representaron apenas 1.3% de sus recursos, mientras que en el polo opuesto, para el decil de menores ingresos, fue de 9%.[15] Así, agravado por la escasa difusión de la micromedición, la recurrente incorporación a la tarifa de diversos cargos fijos derivó en una creciente desigualdad distributiva, fenómeno que se reproduce, más allá de las especificidades, en la casi totalidad de las privatizaciones realizadas en el interior del país.

10. J. Pesce, *La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe*, Flacso, Sede Argentina, Área de Economía y Tecnología, Documento de Trabajo, núm. 15, 2006.
11. D. Azpiazu y N. Bonofiglio, *Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento, y en distribución eléctrica en la post-convertibilidad*, Flacso, Sede Argentina, Área de Economía y Tecnología, Documento de Trabajo, núm. 16, 2006.
12. E. Crenzel, *From the Promise of Service Universalisation to the Universalisation of Protest: The Privatisation of Water and Sanitation Services in Tucumán, Argentina*, Prinwass Project, Oxford, 2004.
13. J. Pesce, *op. cit.*
14. El carácter extraordinario de tales márgenes de ganancia queda de manifiesto con sólo comprobar que en el mismo periodo el conjunto de las 200 empresas más grandes de la economía argentina registró una tasa media de beneficio del orden de 3.5% de su facturación anual.
15. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, *Informe Final, Fase I, Sector Agua y Saneamiento*, noviembre de 2002.

• A favor de la inacción oficial, la empresa controlada por Suez acumuló incumplimientos diversos en materia de inversiones, metas de expansión y calidad del servicio. Así, en lo relativo a los dos primeros temas, de acuerdo con la información proporcionada por el ETOSS, el grado de incumplimiento de inversiones ejecutadas respecto de las comprometidas se elevó a 42% durante el primer quinquenio de la gestión y a 33% entre 1999 y 2002 (incumplimientos que se redujeron por diversas readecuaciones muy a la baja de los respectivos planes originales).[16] Esto implicó que frente a un compromiso de alcanzar una cobertura de 88% en el caso del servicio de agua sólo se alcanzara 79%, mientras que en el de drenaje fueron 74 y 63 por ciento, respectivamente (un déficit, en miles de habitantes, de 800 y 1 032, respectivamente). Más allá del ejemplo de AASA, los incumplimientos en materia de inversiones previstas y, por tanto, en grado de cobertura de los servicios se constituyen en un fenómeno común al resto de las privatizaciones en el sector que, también, se han considerado sistemáticamente como motivo de renegociaciones contractuales sin acompañarse, en general, de sanciones acordes con sus efectos económico-sociales.

Similar situación se manifiesta en lo relativo a la calidad del servicio: tanto en el caso de AASA como en el de la mayor parte de los concesionarios privados del sector, el denominador común es el incumplimiento de la normativa.[17] Así, en el ejemplo de AASA, durante largo tiempo (sistemáticamente, desde el tercer año de inicio de la concesión) se detectó en el agua la presencia de niveles de nitratos superiores al establecido en el Código Alimentario Argentino, hasta un punto tal que en uno de los municipios atendidos —Lomas de Zamora— la empresa misma recomendó no ingerir el agua que proveía. Asimismo, en diversas oportunidades, el ETOSS identificó la presencia de cloro e incumplimientos en los niveles permitidos de arsénico, bacterias coniformes y cromo, con las consiguientes amenazas para la salud pública.[18]

Tales incumplimientos en la calidad de servicio no son privativos de AASA. Así, a simple título ilustrativo, en el ejemplo de ABA, las generalizadas fallas en la provisión de agua no potable y la interrupción del servicio de prestación encontraron uno de sus puntos más altos en la denominada *crisis del agua* en las ciudades de Bahía Blanca y Punta Alta, donde más de 400 000 usuarios estuvieron sin servicio durante un mes (abril de 2000). En la provincia de Tucumán (Aguas del Aconquija), por espacio de casi un mes, enero de 1996, el agua provista como potable contuvo una alta presencia de manganeso. La contaminación del agua potable —exceso de nitratos— también ocurrió en octubre de 2003 en varios partidos de la provincia de Buenos Aires, en el área de prestación de Aguas del Gran Buenos Aires (AGBA), al igual que la falta de tratamientos de los líquidos residuales en su planta de Bella Vista.[19]

Aquí cabe una breve digresión en torno, de nuevo, al ejemplo de AASA, cuya baja calidad del servicio se conjunta con los graves problemas medioambientales generados por la propia estrategia empresarial asociada con el grado de ejecución de las obras comprometidas. Uno de los principales problemas de contaminación ambiental se relaciona con la falta de obras en el tratamiento de los efluentes residuales (a fines de 2002 era de sólo 7% cuando contractualmente debía ser de 74%).[20] En efecto, la postergación de las obras de las plantas de tratamiento de las aguas servidas provocó un foco de contaminación en las zonas principales de desagüe, tanto en las cuencas de los ríos como en las costas y las zonas aledañas. Asimismo, el ascenso de las napas freáticas en algunas zonas de la concesión y el desequilibrio hídrico provocado por la mayor extensión relativa de las redes de agua que las de drenaje devienen en una contaminación ambiental que, en última instancia, no es más que la resultante obvia de la despreocupación empresarial —y la inacción oficial— por el medio ambiente.

Como réplica de lo sucedido en la mayoría de las privatizaciones concretadas en Argentina durante el decenio de los noventa, AASA desplegó una discrecional política de endeudamiento que no guardó relación alguna con la naturaleza del emprendimiento,[21] al igual que, por lo menos, los ejemplos de APSF y Aguas Cordobesas, también controladas por Suez.

El desarrollo de una estrategia de financiamiento focalizada casi exclusivamente en el acceso a fuentes internacionales a tasas de interés (cercanas a 7%) mucho más reducidas que las vigentes en el ámbito nacional,

16. ETOSS, *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas, S.A.*, septiembre de 2003.
17. Dado el patrón regulatorio, el prestador privado tendrá siempre incentivos para generar mermas en la calidad del servicio a cambio de reducciones en los costos que deriven en incrementos en los beneficios. Véase J. Vickers y J. Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
18. ETOSS, *op. cit.*
19. D. Azpiazu y N. Bonofiglio, *op. cit.*
20. ETOSS, *op. cit*
21. *Ibid.*

y equivalentes a la tercera parte de la rentabilidad sobre patrimonio de AASA, derivó con la devaluación de principios de 2002 en una situación financiera insostenible que llevó a AASA a declararse en mora. Por entonces su deuda externa ascendía a cerca de 700 millones de dólares, mientras que sus ingresos totales se ubicaban (devaluación mediante) en 170 millones de dólares. En paralelo al despliegue de esa peculiar estrategia de financiamiento (que ignoraba el riesgo cambiario implícito), en el último año de vigencia de la convertibilidad (2001), la empresa transfirió al exterior un monto total de 132.8 millones de dólares (ese mismo año, sus utilidades contables totales ascendieron a 85.1 millones). En cuanto a este último tema, el fenómeno se reproduce en el caso de APSF, donde tales valores ascendieron a 32.1 y 13.9 millones, respectivamente, y en el de Aguas Cordobesas, donde con beneficios contables de 5 millones de dólares la empresa giró al exterior 5.3 millones de dólares.[22]

Del conjunto de las consideraciones precedentes se desprende que la regulación pública en el ámbito del agua y el saneamiento en el AMBA ha sido débil si se considera su significativa incapacidad —cuando no falta de voluntad— para promover medidas tendientes a proteger a los usuarios, mientras que reveló una gran fortaleza para garantizar y potenciar el elevado poder de mercado, así como los ingentes beneficios que obtuvo AASA desde que inició operaciones hasta finales del régimen de convertibilidad.

Ello se reproduce, con ligeros matices y peculiaridades, en la generalidad de las privatizaciones en el interior del país. En otros términos, la subordinación estatal a los intereses del capital concentrado interno y externo es el denominador común, en el marco de la profundización de este rasgo distintivo de la economía y la sociedad argentinas después de la dictadura militar de 1976-1983.

En suma, a los problemas irresolubles que plantea la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento, la mercantilización del agua y el virtual desconocimiento de su característica de bien social y cultural, y como tal su acceso constituye un derecho humano indispensable, en las principales experiencias del país se les adiciona la masiva presencia de empresas transnacionales con una prolija experiencia en el despliegue de estrategias que tienen como parámetro excluyente la maximización de la tasa de rentabilidad y, en ese marco, una generalizada conducta oportunista favorecida por la total tolerancia de las autoridades.

El ejemplo argentino resulta representativo en lo referente a algunas consideraciones teóricas que provienen, incluso, del análisis de experiencias internacionales mucho menos traumáticas en cuanto a efectos económicos y sociales: "Es en la industria del agua donde parecen ser mayores los peligros de la privatización, ya que hay una combinación de preocupaciones acerca del ambiente, el monopolio natural y la inversión en infraestructura. Aunque haya cierto margen para la subcontratación de algunas operaciones (por ejemplo, el tratamiento de drenajes y el mantenimiento de las tuberías), en general habrá [para el país] escasa ganancia de la privatización de la industria del agua, y grandes problemas acechan si se sigue adelante en esa área".[23]

22. *Informe final de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados sobre fuga de divisas de la Argentina durante el año 2001*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2005.

23. J. Vickers y J. Yarrow, *op. cit.*

UNA NUEVA RELACIÓN DEL ESTADO CON LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS

En el nuevo escenario de principios de 2002, el intento de revisar la relación Estado-empresas privatizadas constituía un paso imprescindible para no sólo eliminar determinados privilegios exclusivos de quienes se hicieron cargo de la prestación de los principales servicios públicos (como la dolarización e indización de las tarifas por índices de precios ajenos a la economía local o la predeterminación de aumentos tarifarios en una situación de deflación de los precios internos) sino, también, recomponer la distorsionada estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía que había quedado como uno de los tantos legados críticos de la convertibilidad.

Los posicionamientos del Estado nacional, los estados provinciales[24] y las empresas privatizadas se enmarcaron en las presiones derivadas de los organismos internacionales y estados extranjeros, junto a la de las propias empresas prestadoras al contar con la posibilidad de recurrir a tribunales arbitrales internacionales[25] al amparo de la prolífica política desplegada por Argentina en los años noventa en lo relativo a la firma y ratificación de tratados bilaterales de protección y promoción de las inversiones extranjeras (TBI).[26]

Frente a la desvalorización en moneda fuerte de sus patrimonios y de sus ingresos (con las previsibles consecuencias, en especial para las empresas muy endeudadas en el exterior), las demandas se orientaban a restituir el escenario otrora de privilegio para las empresas. En ese sentido, resulta ilustrativo el contenido de una nota dirigida a la Subsecretaría de Recursos Hídricos por AASA a los pocos días de sancionada la Ley de Emergencia, en uno de sus recurrentes intentos (cuando no exigencias), que englobaba a 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 realizadas durante el periodo de la convertibilidad: "El Banco Central de la República Argentina entregará a AASA dólares estadounidenses por pesos argentinos a un tipo de cambio de un dólar por un peso para asegurar en los plazos previstos el servicio de las deudas de corto y largo plazos que se pactaron con bancos nacionales e internacionales, así como con organismos de carácter multilateral".[27]

Ante estos reclamos, la actitud oficial ha sido congruente en cuanto a que el riesgo cambiario deben asumirlo quienes, en muchos casos, se endeudaron en exceso, al margen de toda consideración sobre las posibilidades reales de mantenimiento del régimen convertible de paridad fija con el dólar.[28] A la vez, ante la demanda de aumentos tarifarios, se preservan los intereses de los usuarios residenciales, en general, y de los más carentes, en particular, si bien se presentan ciertas heterogeneidades entre las diversas provincias.[29]

A partir de estas consideraciones introductorias, en el siguiente apartado se abordan las transformaciones registradas en el sector de agua potable y saneamiento, en particular en el regreso del servicio a manos del Estado.

SITUACIÓN ACTUAL: EL RETORNO A LO PÚBLICO

La conjunción de un nuevo y disímil escenario macroeconómico con las dilatadas y conflictivas renegociaciones contractuales en las jurisdicciones derivó, como era dable esperar, en una profunda reconfiguración en las estructuras de capital de los prestadores del servicio de agua potable y saneamiento en Argentina.

24. El artículo 14 de la ley 25.561 dispone: "Invítase a las Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios a adherir a las disposiciones de los artículos 8, 9 y 10 de la presente ley". La totalidad de las jurisdicciones del país que, en su momento, adoptaron estrategias de privatización aceptó tal invitación.
25. Estos tribunales internacionales son el Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (CIADI) y la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional (Uncitral).
26. Al respecto cabe destacar que en los años noventa Argentina fue pionera y líder en cuanto a la suscripción de TBI. Durante el gobierno de Carlos Saúl Menem se ratificaron 47 tratados de los 56 firmados (los nueve restantes fueron aprobados por el Parlamento en el régimen posterior). Véase L. Stanley, *Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante tribunales internacionales: la experiencia argentina reciente*, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, núm. 158, Santiago, Chile, 2004.
27. Aguas Argentinas, Nota 35.049/02 enviada a la Subsecretaría de Recursos Hídricos, 30 de enero de 2002.
28. Incluso documentos elaborados por el propio Banco Mundial avalan esta posición oficial. Véase P. Gray y T. Irwin, *Allocating Exchange Rate Risk in Private Infrastructure Contracts*, Banco Mundial, junio de 2003 <http://rru.worldbank.org/Documents/torax-risk.pdf>.
29. La evolución tarifaria muestra ciertas heterogeneidades en las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, en el AMBA, Buenos Aires, Formosa y Santiago del Estero no hubo incrementos, mientras que en el resto de las jurisdicciones han sido modestos en relación con la inflación (Corrientes, Salta, Córdoba y Misiones), aunque en algunos casos han estado por encima de 15%. Al mismo tiempo, algunas provincias (como Buenos Aires, Corrientes, Formosa, Mendoza, Misiones y Santiago del Estero) establecieron tarifas sociales. Para un análisis más detallado de las estrategias de los actores en la posconvertibilidad, véanse D. Azpiazu y M. Schorr, *Crónica de una sumisión anunciada*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2005, y D. Azpiazu y N. Bonofiglio, *op. cit.*

Así, por ejemplo, a fines de 2006, el área de cobertura poblacional de los consorcios controlados por compañías transnacionales se redujo a 4.7% de los habitantes del país, cuando a principios de 2002 ascendía a casi la mitad del total de la población registrada en el último censo nacional. En contraposición, el área servida por empresas estatales se incrementó, en el mismo periodo, de 12.1 a 52.7 por ciento, respectivamente. Sin duda, más allá de algunas transferencias de capital entre empresas privadas (con un claro desplazamiento de compañías foráneas), el fenómeno de la reestatización explica una parte considerable de tal mutación en la configuración del espectro proveedor de agua potable y saneamiento en el país.

Al respecto, las transformaciones de mayor significación económica se vinculan con el retorno a la gestión estatal de las cuatro concesiones mayores (por su cobertura) otorgadas a empresas de capital privado. Se trata de Azurix Buenos Aires, Aguas Provinciales de Santa Fe, Aguas Argentinas y Aguas del Gran Buenos Aires.[30] Por su parte, en las actuales dos mayores empresas privadas responsables del servicio (provincias de Córdoba y Mendoza), el desplazamiento de firmas transnacionales (Suez y Agbar, en el primer caso,[31] y Azurix,[32] en el segundo) dio por resultado, respectivamente, el ingreso en posición de control mayoritario del conglomerado nacional Benito Roggio (asumiendo, a la vez, la condición de operador técnico) y el del mucho más pequeño, diversificado, pero con experiencia sectorial, grupo Sielecki, que comparte el control de Obras Sanitarias de Mendoza con Saur International (operador técnico de la compañía). Las restantes transferencias de capital registradas en el sector (Servicio de Aguas de Misiones[33] y Aguas de Corrientes) no acarrearon, en general, alteraciones notables en la conformación empresarial responsable de la prestación del servicio en el país.

Los múltiples y graves incumplimientos en que incurrieron los cuatro mayores concesionarios privados del país justificaron de manera sobrada la decisión de las

30. Tras la rescisión del contrato con ABA, en marzo de 2002, se creó la empresa estatal provincial Aguas Bonaerenses, que se hizo cargo del servicio de esta región y, en julio de 2006, de la correspondiente a AGBA, tras su reestatización. En Santa Fe, el contrato fue rescindido en enero de 2006, al tiempo que se creó la empresa estatal Aguas Santafesinas Sociedad Anónima (ASSA). Respecto de AASA, después de una dificultosa renegociación, en marzo de 2006 se rescindió el contrato y se creó la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos (AySA).

31. La casi totalidad de sus tenencias accionarias fue adquirida por el grupo Roggio, que pasó a controlar 51.2% del capital de Aguas Cordobesas, quedando 10% para el grupo Suez.

32. En diciembre de 2003, en el marco de la quiebra internacional de Enron, el grupo local Sielecki, mediante su filial South Water Argentina, adquirió 32% de las tenencias accionarias en poder de Azurix (del grupo Enron) en poco más de 1.5 millones de dólares.

33. Cabe hacer notar que, recientemente, la concesionaria solicitó al Estado misionero la rescisión del contrato frente a la imposibilidad de cumplir con el servicio domiciliario de agua potable y drenaje. En ese marco, muy probablemente, el ejemplo de Misiones deba incorporarse a los casos de reestatización de un servicio prestado por empresas de capital extranjero.

C U A D R O 3

ARGENTINA: RECONFIGURACIÓN EMPRESARIAL EN LA PROVISIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO, 2002-2006
(HABITANTES Y PORCENTAJES)

	Censo Nacional de Población 2001	
Situación a enero de 2002	*Población atendida*	*Porcentaje*
Empresas de capital privado extranjero	17 673 921	48.74
Empresas de capital privado nacional	2 855 702	7.88
Empresas estatales	4 396 544	12.13
Empresas municipales y cooperativas en toda la provincia	1 870 678	5.16
Resto	9 463 285	26.10
Total	*36 260 130*	*100.00*

Modificaciones en empresas de capital privado			
Periodo: enero de 2002-diciembre de 2006	*Población atendida*	*Porcentaje sobre total*	*Porcentaje de modificaciones*
Transferencias de propiedad	18 055 932	87.9	100.0
Reestatización de empresas de capital privado extranjero	14 715 667	71.7	81.5
De capital privado extranjero a nacional	1 267 521	6.2	7.0
Entre capital privado extranjero	1 471 341	7.2	8.2
Entre capital privado nacional	601 403	2.9	3.3
Sin cambios	2 473 691	12.1	
Total	*20 529 623*	*100.0*	

Situación a diciembre de 2006		
Configuración empresarial	*Población atendida*	*Porcentaje*
Empresas de capital privado extranjero	1 690 733	4.7
Empresas de capital privado nacional	4 123 223	11.4
Empresas estatales	19 112 211	52.7
Empresas municipales y cooperativas en toda la provincia	1 870 678	5.2
Resto	9 463 285	26.1
Total	*36 260 130*	*100.0*

1. Población de las provincias que privatizaron sus principales empresas prestadoras del servicio cuya cobertura es atendida por cooperativas, uniones vecinales y municipios.

Fuente: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina, Área de Economía y Tecnología.

autoridades de rescindir los contratos respectivos. La total desatención por cumplir con las metas de universalización y los consiguientes retrasos en la cobertura del servicio, el deterioro del medio ambiente (que la contaminación creciente de la cuenca hídrica desempeña un papel protagónico), la escasa planificación integrada en la utilización de aguas subterráneas y superficiales, los desequilibrios hídricos, la despreocupación empresarial por la calidad del agua provista para consumo humano son, entre otros, elementos más o menos comunes —aunque con intensidades diversas— que, contando con la complacencia oficial durante muchos años, han devenido en un escenario crítico para amplios sectores de la población en las correspondientes áreas de cobertura, de manera muy particular para aquellas capas 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.

Si bien algunos de estos temas se abordarán en la próxima sección, cabe incorporar algunas digresiones en cuanto al retorno a lo público. Es indudable que la ampliación de las redes y de la micromedición, la introducción de mejoras en el tratamiento de las aguas residuales, 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 en términos tanto cuantitativos como cualitativos —y, por esa vía, a morigerar la crítica situación actual—, sino que también resultan prioritarios por sus efectos directos y positivos en la equidad distributiva y la solidaridad social. Ello supone, claro está, una reformulación de los criterios tarifarios, en que los subsidios cruzados y las tarifas sociales están llamadas a desempeñar un papel protagónico.

El desafío es, en tal sentido, de magnitudes considerables. La jerarquización de objetivos y criterios de gestión sustentados en la eficiencia social de las empresas prestadoras reestatizadas —y no, como otrora, en las tasas de rentabilidad de corto plazo, en que las conductas oportunistas y cuasidepredadoras quedarían justificadas en aras

de la eficiencia microeconómica definida por los respectivos márgenes de utilidad— se muestra como un factor esencial para dar cumplimiento a tales desafíos, de forma tal que revierta el deficitario estado de servicios esenciales para la calidad de vida de la población —como la provisión de agua y saneamiento— y, fundamentalmente, para tener acceso a niveles crecientes de calidad del servicio.

De todas maneras, los desafíos planteados no son de fácil resolución. Las experiencias que, en su momento, sirvieron de sustento social, político y económico para la privatización del servicio deben evaluarse a profundidad para no reproducir sus componentes críticos. Más aún si se considera, por un lado, el desmantelamiento y vaciamiento de los cuadros técnicos estatales registrado durante el decenio pasado y, por otro, la imprescindible recurrencia a métodos de planificación y gestión empresarial 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 la población con más carencias debería concentrar los mayores esfuerzos. Por supuesto, la protección de la salud pública y los derechos humanos, así como del medio ambiente, el uso racional de los recursos, la prestación eficiente de los servicios cumpliendo estándares precisos de calidad y seguridad, garantizar en plazos ciertos y acotados el acceso universal al servicio de agua potable y al de aguas residuales, son aspectos centrales que deberán jerarquizarse en esta nueva instancia de gestión pública en las zonas del país de mayor concentración poblacional. Por supuesto, estos objetivos también deberían estar presentes, regulación mediante, en las empresas privadas que aún operan en el país.

Si bien faltan todavía elementos de juicio suficientes para evaluar las respuestas a estos retos, no puede dejar de considerarse el aporte que, en tal sentido, podría derivarse de la creciente toma de conciencia social en torno de la problemática del agua y el saneamiento (condiciones de acceso físico y económico, calidad, etcétera), y las concomitantes presiones por consolidar instancias de participación ciudadana en aras de una gestión pública enmarcada en una máxima eficiencia económica y social.

Respecto a las transferencias accionarias a grupos nacionales, los ejemplos que se derivan tienen como denominador común el consiguiente desplazamiento de empresas de capital foráneo (Suez-Agbar en Córdoba y Azurix en Mendoza).

La salida ordenada del grupo Suez y su controlada Agbar en Córdoba constituye, en ese sentido, la contraparte de las experiencias en el ámbito del AMBA y de la provincia de Santa Fe. En el primer caso, con una presencia y participación muy activa de las autoridades provinciales, el grupo Roggio pasó a poseer más de la mitad del capital social de Aguas Cordobesas. Los orígenes históricos de dicho grupo y parte considerable de sus intereses se encuentran asociados con la actividad de la construcción, en particular de obras civiles. El interés de dicho conglomerado (también demostrado en relación con AASA, en algunas de las instancias de renegociación previas a la rescisión del contrato de concesión en el AMBA) por incrementar de manera notable su participación accionaria (antes de la operación controlaba apenas 16.3%) no parecería estar disociado de las posibilidades económicas que, en el marco de una estrategia de integración vertical, le ofrecería el plan de inversiones de la empresa que, en parte —alrededor de 10 millones al año—, será subsidiado por el gobierno provincial.[34]

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 compañía de capital extranjero (Saur International), el ejemplo que ofrece la reestructuración accionaria de Obras Sanitarias de Mendoza presenta diferencias radicales respecto de su similar cordobesa. En efecto, tanto la empresa estadounidense que vendió sus tenencias accionarias al grupo Sielecki como la propia Saur International que mantiene la misma participación que este último (32%) han interpuesto demandas contra el país en los tribunales arbitrales del CIADI.[35] En segundo término, si bien Saur mantiene su condición de operador técnico, la participación del Estado provincial (20%) podría 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 en Córdoba, el nuevo accionista nacional de Obras Sanitarias de Mendoza cuenta con experiencia específica en la gestión sectorial, a partir de su participación como socio de las concesionarias responsables de la prestación del servicio en otras provincias. En cuarto término, según sea el trazado definitivo del plan de

34. Salvo que el ente regulador lleve a cabo una apropiada contabilidad regulatoria que lo impida y, a la vez, estrictos controles sobre la transparencia en la formulación e implementación de las licitaciones de obras, 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.

35. En el caso de Córdoba se retiró la demanda presentada por el grupo Suez en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

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 podrían resultar por demás atractivos.[36]

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 desenvolvieron durante la vigencia del plan de convertibilidad. Incluso, la política de reestatización parecería más una respuesta ante el desinterés del capital extranjero de continuar operando en el sector en Argentina que un replanteamiento estratégico del Estado como prestador de los servicios públicos esenciales, incluidos derechos humanos de la ciudadanía.

LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL SECTOR

La experiencia argentina resulta traumática por sus enseñanzas sobre los problemas que plantea la privatización del servicio de agua y saneamiento (más aún con las condiciones institucionales y regulatorias en las que este servicio se desarrolló en el país), al tiempo que resulta desafiante en términos de la actual preponderancia de empresas públicas responsables de la prestación del servicio.

A título ilustrativo cabría hacer referencia a algunos de los problemas más relevantes ante las posibilidades de satisfacer al objetivo planteado para 2015 por las Naciones Unidas de reducir a la mitad la cantidad de habitantes del mundo que no cuentan con servicios de agua potable y saneamiento.[37]

• Propender a la formulación y aprobación parlamentaria de una legislación nacional de agua que comprenda todo el territorio y fije políticas y criterios comunes que incentiven el uso eficiente y ambientalmente sustentable del agua, provean seguridad jurídica en los derechos de uso del agua y en la resolución de conflictos entre jurisdicciones administrativas y usuarios, y atiendan problemas de equidad social.[38]

• La regulación de la prestación de los servicios (igualmente válida e imprescindible para las empresas públicas) debe formularse en función de los requerimientos que plantea la administración integral de la cuenca fluvial, considerando el ciclo hidrológico, el equilibrio entre las aguas subterráneas y las superficiales, y la recuperación de los recursos contaminados.

• En ese marco, atento a la actual convivencia de empresas privadas y públicas (si bien con claro predominio de estas últimas por cuanto a población atendida), las autoridades nacionales y provinciales no pueden dejar de operar con objetivos comunes de largo plazo, tendientes a garantizar una planificación ordenada del servicio en todas sus dimensiones.

• Tanto la regulación como la normativa que la sustente deben propender a —si no acaso garantizar— la universalización plena del servicio a partir de incentivos eficaces para el operador (en particular, de tratarse de capitales privados, en que el bienestar social y la creciente equidad social no son variables de contrapeso para el objetivo de maximizar la tasa de utilidades), mecanismos adecuados y transparentes de subsidios cruzados y, de resultar necesario, el establecimiento de tarifas sociales que permitan no sólo que los sectores de menores ingresos tengan acceso al servicio, sino también que quienes lo poseen lo paguen. Ello debería compatibilizarse con una creciente macro y micromedición del servicio (con pautas prestablecidas que tiendan a una cobertura total) en aras de una mayor racionalidad en el uso del recurso.

• Deben establecerse normas rígidas tendientes a garantizar la independencia y autarquía de las dependencias reguladoras (desde su propio estatus jurídico, y las misiones y funciones asignadas, así se trate de ámbitos a cargo de empresas públicas como de privadas) que hagan posible, entre otros aspectos, la formación de cuadros técnicos altamente capacitados, presupuestos independientes de la facturación de las empresas reguladas, el despliegue de políticas activas que privilegien la defensa de los derechos de los usuarios —así como de los excluidos de la prestación del servicio— y, fundamentalmente, una estructura organizativa (monitoreo legislativo, auditorías externas y cruzadas con la participación activa de los usuarios) que

36. Más aún ante la carencia de regulaciones específicas que impidan, como en otros países del mundo, a la empresa responsable de la prestación del servicio y sus accionistas participar, directa o indirectamente, en actividades inmobiliarias.
37. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, en 2001 más de 11 millones de personas carecían de acceso al agua por sistema de red y casi 21 millones a la red de drenaje (30.7 y 57.5 por ciento, respectivamente, de la población total del país en hogares).
38. Tal vacío debería resolverse en virtud de la reforma constitucional de 1994 que estableció en el artículo 41 que corresponde a la nación declarar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Esto incluye la inexistencia de normativa nacional sobre pautas de utilización de aguas subterráneas, sobre objetivos de calidad del agua en los cursos de aguas superficiales y subterráneos, sobre el control adecuado de la contaminación y la sustentabilidad del aprovechamiento del recurso en todas las jurisdicciones territoriales.

limite al máximo la posible captura tanto por las empresas reguladas como por el propio poder político.

• Poner en marcha una contabilidad regulatoria específica que incorpore información económica, contable, social y de infraestructura esencial para el desarrollo de las actividades de control y regulación, de forma tal que se minimicen las asimetrías de información, aun tratándose de empresas públicas.

• En los casos en que el servicio continúa siendo prestado por empresas de capital privado resultaría imprescindible (en el marco de los procesos de renegociación aún no concluidos) establecer el carácter oneroso (pago de canon) del usufructo económico de activos públicos, y la exigencia de aportes de capital propio, de forma que se impida el desarrollo de estrategias oportunistas y predatorias. Asimismo, tratándose de concesiones de activos públicos, debería explorarse la posibilidad de fijar coeficientes (o intervalos acotados) en cuanto a la relación endeudamiento-patrimonio neto y a los niveles de reinversión de utilidades.

• Articular y, fundamentalmente, integrar la normativa específica del sector con las disposiciones que emanen de la legislación antimonopólica; esto en lo relativo tanto al posible abuso de posición dominante como a los procesos de fusiones, adquisiciones y creación de filiales que podrían redundar en el ejercicio de prácticas anticompetitivas que, incluso, trasciendan al propio ámbito de la prestación del servicio. Idénticas consideraciones cabe incorporar respecto al control —y sanción— de la posible recurrencia a precios administrados que resulten en sub o sobrefacturación (válido tanto para las empresas prestatarias de capital privado como para las de capital público).

• Generar ámbitos institucionales de participación de los usuarios, sus organizaciones y sectores académicos, no discriminatorios, tendientes a democratizar el seguimiento de la prestación de los servicios y de las decisiones públicas en materia de agua y saneamiento.

• El agua potable y el drenaje no pueden considerarse meras mercancías sujetas a las fuerzas del mercado, pues constituyen derechos humanos esenciales —parte constitutiva y componente vital de la calidad de vida de la población— que los estados deben garantizar especialmente en economías con niveles de pobreza e indigencia como los que se registran en buena parte del escenario internacional y, naturalmente, en Argentina. CE