

**“¿El final es en donde partí?...”
La renegociación del contrato de Aguas Argentina S.A.
en la post convertibilidad**

Mariela Verónica Rocca

Durante la década del noventa, la privatización del servicio de agua potable y saneamiento en la Argentina, implicó un cambio en el papel estatal respecto de la administración del servicio y la reconceptualización del agua como recurso.

El objetivo principal de este artículo es analizar esta problemática en la renegociación contractual iniciada tras el fin de la convertibilidad, con la promulgación de la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (enero de 2002). Dado que esta instancia implicaba en parte, una revisión del proceso privatizador, el interés en su abordaje radica fundamentalmente en la búsqueda de posibles continuidades y/o rupturas entre ambos períodos.

En primera instancia, se presenta la discusión teórica en torno a la privatización de los servicios de agua y saneamiento y el modo en que se reconfigura la conceptualización del recurso. Posteriormente se caracteriza la privatización del servicio en Argentina y el nuevo rol que debió encarar el Estado en materia regulatoria. Finalmente, considerando el período de la post convertibilidad, a través del estudio de la posición estatal y la de los restantes actores locales e internacionales involucrados, se indaga las respectivas influencias políticas que se jugaron en la renegociación contractual y su repercusión en las condiciones que se establecen para la prestación del servicio.

Particularidades de los servicios del agua potable y saneamiento privatizados

A diferencia de otros sectores privatizados –telecomunicaciones, electricidad, gas- en el caso del agua, por lo general, no se ha promovido ampliamente la separación por segmentos o la división en áreas de concesión para fomentar la nueva modalidad de competencia¹. En la mayoría de los casos, el servicio ha mantenido su condición de monopolio natural, es decir que prevalece su consideración como una actividad con economía de escala (a mayor producción menor costo unitario) y de alcance (se abarata al ser prestado por una misma firma) (Solanes, 1999: 13).

Tanto Rees (1998) como Mata (2003) coinciden en señalar que esto se vincula fundamentalmente con la inviabilidad económica de duplicar la infraestructura de transporte y de distribución del servicio. Tanto la instalación y/o remoción de las cañerías como el tratamiento del agua y de los residuos cloacales constituyen –por

lo menos hasta el momento- monopolios clásicos de redes. De este modo, en el ciclo productivo del agua se presenta una importante integración vertical, es decir, su desarrollo se encuentra a cargo de una única empresa. Sujetas a competencia quedan entonces aquellas cuestiones relativas a la capacidad de construcción y los trabajos de plomería (traducción propia, Rees, 1998: 10).

Asimismo, debido a que la provisión de nueva infraestructura y el buen mantenimiento de la existente son cruciales para el desarrollo económico; y en tanto la maximización de beneficios empresarios no responde necesariamente a las necesidades públicas, el Estado debe garantizar que las decisiones de gastos e inversiones de los privados estén orientadas hacia las prioridades públicas. Así, debe mantener un delicado equilibrio entre la protección del interés público y la protección de las compañías frente a demandas poco realistas que impliquen gastos adicionales. En este sentido es fundamental que el Estado controle la operación de las empresas privadas, para evitar impactos negativos sobre la salud de la población y/o el medio ambiente (Rees, 1998: 12 y 14).

Si bien las consideraciones respecto de la necesidad de promover y reintroducir en el sistema de agua y saneamiento una mayor participación privada estaban sustentadas en las propuestas impulsadas por la ola reformadora neoliberal, los argumentos en pos de la privatización se relacionaron con la necesidad de reducir el déficit público en el sector, incrementar la eficiencia en la operación y la calidad del servicio para disminuir los riesgos sanitarios. Por otro lado, la búsqueda de mayores inversiones se vinculaba principalmente con la extensión de la cobertura de la red de agua y el tratamiento de los residuos cloacales. En especial, se enunciaba la necesidad de mejorar las condiciones de los sectores más pobres, para reducir las amplias desigualdades en el acceso. Sin embargo, las características propias del negocio –altos costos de infraestructura y comparativamente baja rentabilidad- llevan a que las empresas se vean expuestas a diferentes tipos de riesgos (de construcción, comerciales, financieros, regulatorios y políticos) por lo que, cuanto mayor sea el riesgo que perciban, mayor será la tasa de retorno del capital pretendida (Rees, 1998: 13). Esta situación repercutirá necesariamente en el costo final del servicio planteándose una tensión entre el carácter social del agua y su consideración como una mercancía sujeta a las reglas de libre mercado.

Agua como mercancía versus agua como derecho

Dado que el agua es considerada un “bien común tangible”² y por lo tanto limitado, se torna necesario que su acceso sea regulado pues un uso irrestricto puede generar su agotamiento.

En relación a ello y en el marco de los principios de la política neoliberal para el sector, la tendencia privatizadora fundamentó su accionar como garante del uso más eficiente del agua y contribuyó a su reconceptualización como recurso. “El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico”³. Así, mediante este “Cuarto Principio de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Agua y el Medio Ambiente” (Dublín 1992), quedó explicitada la necesidad de que fuera considerada una mercancía.

Tal como señalan Langford y Khalfan (2006) la consideración del agua como una mercancía remite a tres cuestiones. La primera refiere a que el agua debe tener un precio para poder recuperar los costos del abastecimiento. En este sentido, Lobina y Hall (2006) plantean que la validación de la práctica de cobrar por el agua consumida que dio lugar al concepto de “recuperación total de los costos” - bajo el que se debe pagar una cantidad igual al costo total de todos los factores de la producción-, no hizo más que socavar la concepción de que el agua era un servicio esencial cuyo uso no debía depender de la capacidad de pago de los usuarios (Lobina y Hall, 2006: 291).

La segunda cuestión referida al agua como mercancía se relaciona con la premisa de que el mercado debe encargarse de su abastecimiento, dado que se considera que la gestión privada es la que favorece la eficiencia y asegura la inversión de capitales en el sector. Y por último, subyace la idea de que los recursos hídricos deben ser propiedad privada (Langford y Khalfan, 2006: 31-32).

De esta manera, se planteó su asignación por el mercado mediante los denominados derechos de agua privados. Los mercados de agua⁴ se constituyen a partir de la interacción entre compradores y vendedores de títulos de propiedad sobre la utilización del recurso, con lo cual se establece su precio. Donoso et. al. (2004) retoman la caracterización de Colby (1988) para distinguir esta noción de otros procesos de reasignación:

- ? La transferencia de derechos sobre el agua es la finalidad real de la transacción y el valor del recurso es distinto del valor de otros bienes y servicios en ella involucrados.
- ? La fuerza motivadora es la percepción mutua por los compradores y vendedores potenciales de que la transacción es la que más los beneficia dadas las oportunidades alternativas disponibles; en consecuencia, la reasignación es voluntaria.
- ? Ninguna autoridad central determina la transferencia –aunque puede regularla en función del interés público-, sino que el precio y otras

condiciones se generan en transacciones voluntarias negociadas entre las partes (Donoso et. al., 2004: 9).

De este modo, las políticas de agua basadas en el mercado se fundan principalmente en la escasez del recurso y por tanto en la necesidad de optimizarlo mediante: "1) el establecimiento de derechos de propiedad bien definidos [...] 2) la asignación de los derechos de agua y adecuada determinación del precio de ella (a través del mercado o, en caso de monopolios, a través de la adecuada fijación de tarifas, por la autoridad) 3) organizaciones de usuarios fuertes, y con las necesarias atribuciones, que posean y operen la infraestructura hidráulica, 4) las empresas sanitarias autofinanciadas y, privadas 5) las instituciones públicas orientadas hacia la utilización del mercado que posean claras funciones para normar y supervisar el uso del recurso [...] 6) subsidios directos y focalizados a los usuarios agrícolas o urbanos de menores recursos"(Gazmuri, 1995: 34-35).

En este sentido, Lee y Joravlev (1998) agregan que el establecimiento de reglas claras y regulaciones gubernamentales no deben interferir en la actividad del mercado sino que tiene por objeto garantizar su buen funcionamiento. Es decir, la flexibilidad que le otorga al sector, requiere paralelamente de nuevos desarrollos con relación a la administración y gestión. Sobre todo en aquellas cuestiones vinculadas a los derechos de registro, sistemas de monitoreo y mediciones. Asimismo, destacan que no sólo debe considerarse su dimensión económica sino que desde una mirada más política de transferencia de derechos, se tiende hacia la desactivación del conflicto político en tanto no se plantea una puja de intereses, ya que quien adquiere un derecho debe pagar previamente un precio establecido por el dueño. Es importante remarcar que para estos autores no existe razón alguna para esperar que el mercado del agua realice una asignación equitativa del recurso. La vinculación del agua con valores públicos o sociales forman parte de las decisiones políticas y de la opción o no por cierta regulación gubernamental.

Más allá del caso particular de los derechos privados, la consideración del agua como mercancía implicó automáticamente la exclusión de su consumo a quienes no pueden pagar por ella. Como ya se señalara, esto fue acompañado con el pasaje de su aprovisionamiento a manos de operadores privados –y en su mayoría extranjeros- considerados "naturalmente" eficientes; con el mantenimiento para algunas actividades de un monopolio privado –deseable frente al público- y sujeto a las reglas del mercado.

Contrariamente a esta concepción, para Solanes (1999), el caso del agua potable y el saneamiento constituye una prestación necesaria más allá de la capacidad de pago de los usuarios, pues no brindar el servicio a un sector de la población constituye una amenaza para la salud pública, impactando en todo el

conjunto. “[...] Si en este tipo de actividad se permitiera la entrada libre, las firmas se concentrarían en las áreas más rentables, dejando sin servicio a los más pobres. Este fenómeno suele denominarse ‘acaparamiento de la crema’” (Solanes, 1999: 23).

De este mismo modo, Pradilla Cobos (2003) afirma que “[el] control privado implica una tendencia a la distribución desigual, en calidad y localización territorial, de estos servicios, pues tenderá a ubicarlos allí donde obtenga mayor rentabilidad y más certeza de pago, dejando de lado las áreas rurales y urbanas excluidas y a los usuarios pobres que carecen de capacidad de pago, u ofertando un producto de menor calidad y cantidad, con los efectos ya citados de exclusión social y reproducción de la desigualdad socioterritorial” (Pradilla Cobos, 2003: 5).

Considerando estos planteos, Langford y Khalfan (2006) identifican al menos tres enfoques alternativos a la consideración del agua como mercancía: 1) el enfoque público, 2) el enfoque comunitario o local y 3) el enfoque de derechos humanos.

El enfoque público se vincula con la necesidad de que el Estado esté a cargo de las empresas de agua en carácter de administrador y garantice tanto el acceso al agua potable como a la infraestructura de saneamiento. A su vez, debe decidir respecto del precio –si es que va a tenerlo- y es necesario que asegure la permanencia de los recursos hídricos bajo la órbita pública. El alto riesgo sanitario que implica privar de este recurso y de los servicios derivados a amplios sectores de la población hace que sea imposible su sometimiento a la lógica de la oferta y la demanda. Este argumento se ve reforzado dados los problemas que se plantean respecto de las inversiones a realizar. La búsqueda empresaria por obtener mayores ganancias con menos costos y en menor tiempo colisiona con los elevados montos necesarios para efectuar la inversión en infraestructura y la lenta recuperación de ese capital invertido, razón por la cual se torna indispensable la participación estatal (Pradilla Cobos, 2003). Lo que busca este enfoque es contrarrestar los efectos negativos que puede tener la gestión privada: precios no costeados para el agua y el saneamiento, menor acceso para los sectores más pobres, fuga de las utilidades obtenidas por los inversionistas privados -nacionales y extranjeros-, falta de transparencia en la gestión, pérdida del control local sobre el recurso y bajos niveles de protección laboral para los empleados del sector (Langford y Khalfan, 2006: 32).

Por su parte, el enfoque comunitario o local, hace hincapié en que una gestión sostenida, equitativa y eficiente puede ser asegurada mediante la participación y la propiedad del agua en manos de las comunidades. Cabe señalar que en menor

medida involucra a gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales en los procesos de abastecimiento y saneamiento del agua.

Finalmente, el enfoque de derechos humanos, compatible en parte con los dos anteriores, enfatiza “que la dignidad humana es lo primero, y que el acceso universal al agua suficiente para las necesidades básicas es una prioridad absoluta y no negociable” (Langford y Khalfan, 2006: 33). Así, el concepto de agua como derecho humano implica que el acceso a los servicios de agua y saneamiento debe estar disponible en calidad y cantidad para toda la población. Al considerarse un derecho legal, brinda las herramientas necesarias para que las comunidades puedan reivindicar la necesidad vital de los servicios frente a los Estados nacionales, la comunidad internacional y el sector privado, quienes deben responsabilizarse por las prestaciones o deben permitirles gestionar sus propios programas sin interferencias arbitrarias. De esta manera también, el derecho humano al agua tiene en cuenta a las comunidades más vulnerables tanto desde la garantía al acceso al agua como incentivando a la consulta y a la participación genuina de estos sectores en los procesos de toma de decisiones respecto de la distribución del servicio y la conservación de los recursos hídricos (Langford y Khalfan, 2006: 33-34).

En relación a este último enfoque, en noviembre de 2002, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General 15 sobre el Derecho al Agua. Se señaló así la necesidad de que el agua esté disponible en cantidades suficientes y sea de calidad adecuada, lo mismo que el saneamiento para evitar una posible contaminación posterior. Asimismo debe ser accesible para las personas y sus hogares y este acceso debe estar basado en la equidad y la no-discriminación. Su costo tiene que ser asequible ya que el Comité se rehusó a declarar su gratuidad (Langford y Khalfan, 2006: 39-40)⁵.

El papel de la regulación estatal

El pasaje del servicio al sector privado implicó necesariamente para el Estado un reajuste de su papel en la gestión del agua. Éste no constituyó simplemente el abandono de algunas actividades vinculadas a la producción, distribución, etc. sino que consistió en hacerse cargo de nuevas cuestiones. A diferencia de lo enunciado por los planteos favorables al libre mercado y/o a la desregulación, la participación estatal debió ser mayor a la prevista. Así, al menos desde lo formal, es posible encontrar una proliferación de legislaciones y de agencias estatales encargadas de diferentes aspectos de la problemática⁶.

La condición de monopolio privado presente en la gestión de la mayoría de los casos hizo más que necesaria esa injerencia regulatoria. Por un lado, la regulación puede orientarse más hacia las compañías de manera tal de contribuir a incrementar los mercados⁷, contener riesgos y favorecer las condiciones de sus operaciones a fin de que éstas trasladaran las mejoras en la prestación del servicio a los usuarios y consumidores⁸. Por otra parte, el énfasis de la regulación puede darse también en torno a evitar que el prestador único cometa abusos dada su posición dominante en el mercado, procurando garantizar a los usuarios condiciones de mayor eficiencia a menores costos. Ante todo se busca asegurar una cobertura de amplio alcance, la protección sanitaria de la población servida y el cuidado ambiental⁹.

En síntesis, producto de las características del recurso, el argumento privatizador de fomento a la competencia quedó relegado, y en su lugar se estableció como modo dominante de gestión el del monopolio privado y extranjero. “Evidencia empírica sugiere que la competencia para entrar dentro del mercado del agua está restringida tanto a nivel global como local. La industria global del agua se caracteriza por una concentración de mercado en dos compañías francesas -Vivendi y Suez- que dominan casi el 70% del mercado privado mundial¹⁰. Esta dificultad de entrada contribuye a explicar el alto nivel de concentración observada” (Lobina y Hall, 2003: 5).

En este sentido, la regulación, tal como se indicara, corre el riesgo de perder efectividad a raíz de los problemas de asimetría de la información –en algunos casos producto de los requerimientos empresarios de mantener la confidencialidad comercial-, falta de transparencia y un débil desarrollo institucional. La captura del regulador se convierte en algo factible sobre todo cuando, para viabilizar la participación privada, el marco regulatorio se convierte en una mera formalidad –en algunos casos su constitución fue posterior a las concesiones- o las agencias no poseen ni la autonomía ni la capacidad técnica necesaria para afrontar la regulación. Se suma a esto las reducidas posibilidades de participación de las comunidades que reciben los servicios en el proceso decisorio y en el monitoreo de las gestiones.

La trayectoria de la privatización de los servicios de agua y saneamiento ha mostrado que en el afán por mejorar la eficiencia de la gestión de los recursos y de los servicios se dejó a un lado la búsqueda de metas colectivas que beneficiaran al conjunto de las sociedades, máxime considerando el carácter vital del agua. Por el contrario, se estableció un modelo orientado a facilitar la consecución de intereses sectoriales y a garantizar ampliamente las condiciones para incrementar las ganancias privadas.

Aguas Argentinas: privatización y renegociaciones durante la convertibilidad

En el marco de la Reforma del Estado implementada en la Argentina durante la década del noventa, el proceso privatizador fue presentado como la *única* alternativa posible para solucionar el contexto de crisis profunda: desequilibrio fiscal, situación hiperinflacionaria y escasez de inversiones. La mayoría de las empresas estatales había sido endeudada durante la dictadura militar y como consecuencia de su crítica situación patrimonial y falta de inversiones, se manifestaron signos evidentes de ineficiencia, a lo que se sumaron acciones de corrupción creciente. Asimismo, durante la etapa preprivatizadora, el gobierno de Carlos Menem, se encargó de efectuar lo que algunos autores denominan el "trabajo sucio". Éste implicó la desinversión en las empresas, la disposición de considerables incrementos tarifarios, el deterioro de la calidad de los servicios y la reducción de la planta de trabajadores de las empresas, mediante una política de despidos y de precarización laboral¹¹.

Bajo el amparo de este "diagnóstico" las privatizaciones se encararon con una celeridad inusitada, consiguiendo el respaldo de amplios sectores de la sociedad y del establishment local e internacional. En general, en lo que respecta al capital accionario de las empresas fue escaso el porcentaje que quedó en manos del Estado; además, durante este proceso, casi no existió saneamiento previo ni se veló por el carácter competitivo de las licitaciones llevadas a cabo. Incluso, muchas de estas empresas mantuvieron su carácter monopólico en la prestación de los servicios, ya sea porque la prioridad no era abrir la competencia sino procurar afianzar la estabilidad macroeconómica y el apoyo de la "comunidad de negocios" nacional e internacional o debido a que se trataba de situaciones de monopolio natural. Asimismo, la postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de los Entes de Regulación "constituyó una manera de garantizar a los inversores condiciones de rentabilidad extraordinarias [...] [siendo entonces] posible que este vacío o -rezago- regulatorio haya sido implícitamente negociado u ofrecido unilateralmente como garantía de "estabilidad" en las condiciones pactadas" (Vispo, 1999:28).

Fue en este contexto en el que se inscribió la concesión integral -a partir del 1º de mayo de 1993 y por 30 años- a Aguas Argentinas S.A. (AASA), de la prestación del servicio de agua potable y cloacas de la Ciudad de Buenos Aires y de trece partidos del conurbano bonaerense que había estado a cargo de Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Se dispuso mantener tanto la integración vertical como horizontal de la empresa estatal por lo que el servicio se concesionó bajo un régimen monopólico sin segmentarse la producción de la distribución de agua

potable, ni separarse la generación y la distribución del agua del servicio de desagüe cloacal.

La nueva prestataria, cuyos socios mayoritarios eran la firma francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%) y la Sociedad Comercial del Plata S.A. - perteneciente al grupo económico nacional Soldati- (20,7%)¹² debía, a partir de ese momento, hacer efectivas las metas y los niveles de servicio estipulados en el Contrato de Concesión. En el Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (PMES) - compuesto por seis planes quinquenales correlativos- dichas obligaciones de resultados estaban previstas con respecto a la mejora de la calidad y el mantenimiento de los servicios existentes, la expansión de los servicios de agua potable y saneamiento, el tratamiento de los efluentes cloacales, la presión en la red y la calidad de atención a los usuarios, entre otras.

Cabe consignar que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en uso de las facultades otorgadas por la Ley de Reforma del Estado (Nº 23696), institucionalizó, mediante la firma de diversos decretos y resoluciones, el marco legal de concesión del servicio¹³. Tal como señalan Azpiazu y Forcinito (2004), muchas de estas normas resultaron de dudosa legalidad, pues fueron sancionadas bajo condiciones de ostensible discrecionalidad, nula transparencia, y sin la participación de los usuarios. En este sentido, a pesar que la creación del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) siguió la secuencia regulatoria lógica, pues con anterioridad a la privatización del servicio se había sancionado el marco regulatorio y luego se constituyó el Ente, su establecimiento por decreto del PEN le restó independencia a la agencia. Tanto los análisis efectuados por Urbiztondo et. al. (1998) como por Azpiazu y Forcinito (2004) coinciden en señalar que este factor se profundiza si se tiene en cuenta que, al no concursarse los cargos directivos, su autarquía no pudo ser garantizada debido a la influencia de las fuerzas políticas dominantes en cada una de las jurisdicciones involucradas (el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Bs. As. y el de la Provincia de Bs. As.). Por otra parte, que la fuente de financiamiento esté dada a partir de una tasa fija sobre cada factura de los usuarios, elevó aún más el riesgo de captura puesto que no existen mayores incentivos para reducir las tarifas.

Asimismo el desempeño de sus funciones como autoridad regulatoria se vio vulnerado, pues durante la administración Menem se delegó en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, la autoridad para aplicar el contrato de concesión, quedando bajo su responsabilidad la política tarifaria y la determinación de los planes de obras¹⁴.

Si bien estaba prohibido en el Contrato de Concesión realizar revisiones tarifarias (las tarifas dispuestas al inicio de la concesión no podían ser aumentadas

aunque sí disminuidas durante los primeros 10 años de contrato), tras menos de un año de efectuada la privatización, se adelantaron y aumentaron las metas de expansión de los servicios¹⁵ y, en ese marco, el ETOSS autorizó un aumento tarifario¹⁶. En el segundo año de concesión, se manifestó un incumplimiento generalizado, inclusive de aquellas obras que habían sido utilizadas como justificación para realizar aquel aumento tarifario.

Las irregularidades en este aspecto continuaron pues en los años 1997 y 1999 se realizaron nuevas revisiones con sus consecuentes modificaciones contractuales.

Mediante el Decreto N° 149/97, el PEN dispuso para febrero de 1997, una nueva revisión contractual. Con escasa especificidad respecto a la problemática que la fundamentaba y sin la participación del ETOSS como parte en esta renegociación -puesto que había sido excluido por aquel decreto¹⁷-, fue aprobada un Acta Acuerdo mediante el Decreto N° 1167/97 que estableció una suerte de nuevo contrato, sin haberse convocado a una nueva licitación. Entre otras modificaciones sustantivas, vale destacar: la incorporación de un seguro de cambio que eliminó el riesgo devaluatorio sobre la operatoria empresaria; el reemplazo del cargo de infraestructura por el SUMA, SU: Servicio Universal, MA: Medio Ambiente (pago fijo indexable y reajutable, mediante el cual se incorporó el aspecto ambiental, cuestión que no estaba en el contrato original) y el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio) a ser abonado por los nuevos usuarios; la modificación del umbral (de 7% al 0,5%) para efectuar el ajuste por aumento de costos; la incorporación de una "revisión extraordinaria" de tarifas por año, la extensión del plazo de cobertura del primer plan quinquenal y la postergación o cancelación de inversiones comprometidas junto a la condonación de multas por incumplimientos.

Asimismo, en julio de 1999¹⁸, entre los cambios introducidos pueden destacarse aquellos relativos a la regulación tarifaria: "[se] trata de un mecanismo ad hoc donde confluyen un price cap "invertido" que garantiza a la empresa el aumento de las tarifas en términos reales -y no a los usuarios su disminución- y algunos ingredientes -que favorecen a la empresa- del mecanismo de cost plus, como es el traslado a las tarifas de los aumentos en los costos o las compensaciones por insuficiencias en los ingresos, dejando de lado, por ejemplo, el "techo" a la tasa de ganancia" (Azpiazu y Forcinito, 2004:56)¹⁹.

Por otra parte, el SU fue complementado; se estableció que gran parte de las nuevas obras de expansión fueran financiadas por los propios usuarios. En realidad, lo que se registró fue un aumento encubierto de tarifas ya que muchas de las inversiones previstas que justificaron este complemento no se realizaron y contribuyeron a incrementar las ganancias empresarias.

Durante el Gobierno de la Alianza, a pesar de persistir las causales para poner fin a la concesión, fue firmada un Acta Acuerdo entre AASA y el ETOSS, en la que se aprobó el Segundo Plan Quinquenal y un aumento del 10,5% en la tarifa promedio, con el compromiso de cumplir el plan de inversiones retrasado y el adelanto de algunas de las inversiones previstas. De este modo, en detrimento de los intereses de los usuarios, una vez más AASA, se vio favorecida pues a la vez que se le convalidaron los incumplimientos contractuales, las nuevas inversiones serían financiadas mediante el aumento tarifario dispuesto.

Si bien en el transcurso de la década pasada, existieron causas suficientes para rescindir el contrato a AASA, las acciones y medidas adoptadas por los diferentes gobiernos no hicieron más que favorecer a los intereses empresarios por sobre los sociales, por lo que es posible identificar que en este período el agua fue claramente considerada una mercancía. Como se consignara, los crecientes incumplimientos en relación a las metas de expansión del servicio e inversiones comprometidas constituyeron uno de los rasgos distintivos de esta concesión. Asimismo, se encontraron a lo largo este período, constantes modificaciones normativas que no hicieron más que contribuir a la desnaturalización de las cláusulas contractuales originales, permitiendo entre otras cuestiones, sucesivos aumentos tarifarios que superaron la evolución de los índices de precios locales. Justificada en la necesidad de financiar inversiones –que finalmente no se concretaban-, la evolución creciente de las tarifas no hizo más que contribuir a incrementar los ingresos y la rentabilidad de la concesionaria, quien a su vez, desarrolló una política altamente discrecional de endeudamiento y de manejo de los recursos propios.

La renegociación con Aguas Argentina en los tiempos de la post convertibilidad

A partir de la promulgación de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Enero 2002), se dispuso, entre otras cuestiones, la pesificación de precios y tarifas, dejando explícitamente sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos celebrados por la Administración Pública. Para el caso de los servicios públicos se determinó un congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de los respectivos contratos²⁰.

Aún cuando la puesta en vigencia de esta Ley le otorgó al gobierno de Eduardo Duhalde la facultad de redefinir la política estatal respecto de los servicios públicos privatizados, dicha potencialidad no se concretó. Por el contrario, el impulso inicial se fue diluyendo a medida que el gobierno fue cediendo frente a las presiones y exigencias de los diversos sectores -las empresas privatizadas, los

gobiernos de aquellos países con importante participación en los consorcios y los organismos internacionales de crédito- que propugnaban por mantener sus intereses y condiciones de operación altamente favorables.

Iniciada formalmente la renegociación con AASA, la empresa a solicitud de la Comisión de Renegociación de los Contratos elevó su propuesta²¹ en la que puntualizaba la necesidad de que “el contrato de concesión [debía] retornar a su equilibrio económico-financiero para poder cumplir con los objetivos que [habían sido] previstos originalmente” (Azpiazu y Schorr, 2003: 140). Paralelamente, había dado sus primeros pasos para accionar contra el Estado Argentino. Ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi)²², reclamaba una indemnización por los perjuicios que indicaba, le habían ocasionado la devaluación del peso y el congelamiento de las tarifas, tras la salida de la convertibilidad.

Tal como se señalara para el proceso renegociador en general, el caso de AASA no escapó a las diversas prácticas de *lobby* de la prestataria y de los organismos internacionales pero paralelamente a éstas, fueron significativas las acciones de usuarios y consumidores quienes asumieron un rol activo en la defensa de sus derechos²³.

Hacia la finalización del gobierno de Duhalde, AASA rechazó la propuesta gubernamental que consistía en: efectuar un aumento tarifario del 10% destinado a financiar obras, a través de un Fondo Fiduciario, ampliar el cupo de beneficiarios de la tarifa social pero en la que no se hacía lugar a su pedido de reducción del IVA. Esta renegociación quedó semiparalizada postergándose su tratamiento para el próximo gobierno.

Aún cuando constituyó una de las renegociaciones más avanzadas, fue a la vez, aquella que presentaba más dificultades pues los altos niveles de incumplimientos empresarios²⁴ planteaban la posibilidad de efectuar la rescisión del contrato.

La renegociación durante el gobierno de Kirchner y el Acta Acuerdo con AASA

El presidente Kirchner reinició en mayo de 2003 el proceso renegociador con las empresas privatizadas. Mediante la Ley 25.790 se prorrogó el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta el 31 de diciembre del 2004. Los contratos quedaban *ad referendum* del Congreso que, una vez cerrado los nuevos acuerdos, tendría un máximo de 60 días para aprobar o rechazar la totalidad de lo pactado, pero sin introducir modificaciones²⁵. Con la sanción de Ley 25.820 se

extendió -también hasta fines de ese año- la vigencia de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario²⁶.

Por otra parte, mediante el Decreto 311/03, se estableció la conformación de la Unidad de Análisis y Renegociación de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN)- continuadora de las tareas desarrolladas por la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos- que sería presidida por el Ministro de Economía y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y cuyo dictado de resoluciones se efectuaría de manera conjunta.

Dados los tiempos previstos en la renegociación y los compromisos asumidos en la Carta de Intención firmada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en septiembre de 2003 -se había establecido como meta que las renegociaciones con la mayoría de las privatizadas debían estar cerradas en el primer semestre de 2004-, el gobierno intensificó sus rondas de negociaciones a fin de alcanzar los acuerdos con las prestatarias. Es en este marco en el que se inscribió el Acta Acuerdo firmada con AASA en mayo de 2004.

El derrotero de la renegociación presentó una subsunción manifiesta a la negociación de la deuda argentina, dejando de lado toda posibilidad de reconsiderar al agua como un derecho. La necesidad de lograr una solución favorable respecto de la situación de *default*, de alguna manera, no hizo más que evidenciar la prolongación de la conceptualización mercantil del recurso presente en el proceso privatizador. Es decir, el servicio de agua continuó siendo concebido como una mercancía a partir de la cual se le debía garantizar a la empresa la maximización de sus ganancias y condiciones de privilegio. En este sentido, los beneficios empresarios debían ser asegurados a los efectos de contribuir indirectamente con el objetivo más inmediato de subsanar la economía. Asimismo, desde un plano más simbólico -aunque finalmente concreto- el servicio de agua y saneamiento sería "intercambiado" por apoyo político.

De este modo, el eje de la discusión con la concesionaria se descentró: los incumplimientos empresarios probados quedaron en un segundo plano pues se priorizó la obtención de apoyo del gobierno francés en el FMI. Amparada en esta situación, la empresa encontró las condiciones propicias para que, aún cuando existieran causales suficientes para rescindir el contrato, el proceso cambiara su rumbo y avanzara hacia la etapa de negociación. De este modo, la discusión acerca de la prestación del servicio de agua potable y cloacas, una cuestión propia del ámbito de los servicios públicos fue resuelta a partir de la consideración de parámetros e intereses ajenos al mismo, originando inevitablemente su desnaturalización.

En el Informe del Equipo Técnico de Negociación y Análisis Sector Agua y Saneamiento sobre el proyecto de Acta Acuerdo 2004²⁷, se estableció que la negociación constaría de dos etapas: “la primera, destinada a regularizar el Contrato y definir el sendero por el que se desempeñará la Concesión durante el año en curso o hasta que se resuelva en forma definitiva la negociación –lo que suceda antes- y la segunda cuya finalidad es establecer las condiciones contractuales de largo plazo”(Informe, 2004:19).

De esta manera, y aún cuando se reconoce la validez de las objeciones realizadas por diferentes organismos y entidades respecto a la continuidad de la concesión dados los incumplimientos cometidos por AASA, la discusión acerca de la rescisión del contrato se posterga hasta ese segundo momento, aunque el motivo que lo justifica no queda claramente explicitado: “Si bien del análisis de las presentaciones efectuadas por los diferentes participantes del trámite de Documento en Consulta se desprenden suficientes argumentos, así como un importante consenso en el sentido de reclamar la caducidad del Contrato por causa de los importantes incumplimientos en que ha incurrido el concesionario antes de la emergencia, sin perjuicio de lo que se decida en la etapa oportuna, entendemos en la actual coyuntura económica y política más conveniente continuar con la ejecución del Contrato vigente”(Informe, 2004:22).

En el acuerdo alcanzado las partes se comprometieron a renegociar el contrato de concesión definitivo, a realizar nuevas inversiones y a mantener las tarifas congeladas al menos hasta diciembre del 2004, momento en el que finaliza la vigencia del Acta.

El convenio alcanzado resultó favorable para AASA, puesto que no sólo consiguió la suspensión del pago de multas por casi 10 millones de pesos y la continuidad del juicio ante el Ciadi sino que su logro más importante radicó en tener la posibilidad de mantener y redefinir su contrato –ahora desde una mejor posición- a pesar de haber estado muy cerca de perder la concesión.

Tal como se señalara, el establecimiento del acuerdo se vinculó fundamentalmente a la necesidad del gobierno argentino de asegurarse el apoyo de Francia en la revisión de las metas comprometidas con el FMI. En este sentido, la empresa logró sortear los cuestionamientos efectuados a su gestión pues encontró respaldo en la capacidad de presión desplegada por el gobierno francés, que actuó activamente en defensa de los intereses empresarios. Las presiones consiguieron cristalizarse no sólo en los hechos -a partir de la toma de posición estatal- sino también se reflejaron discursivamente. “[...] En los momentos más difíciles, más álgidos de la discusión con el Fondo Monetario Internacional, siempre la Argentina tuvo la actitud solidaria del gobierno francés; sabemos que la vamos a seguir

teniendo y eso para nosotros tiene un valor muy importante [...] Esperemos que este ejemplo al cual hemos llegado con Aguas Argentinas en la renegociación de contratos sea tomado por otras empresas que parecen más sordas. [...] A todos, gracias por estar aquí, están en su casa; señor Vicecanciller: llévele un fuerte abrazo al presidente Chirac y una solidaridad permanente del pueblo argentino retributiva de los muy buenos gestos de nuestro querido país, Francia²⁸."

De la renegociación ejemplar a la rescisión contractual

Vencida el Acta Acuerdo²⁹ y sin un nuevo contrato, las negociaciones volvieron a tensarse. A raíz de una serie de cortes en el Conurbano Bonaerense - últimos días de diciembre y primeros de enero del 2005- se sancionó a la empresa con una multa de 2 millones de pesos y se la intimó a que pagara los 60 millones que por ese mismo concepto adeudaba ya que la liquidación de las multas había quedado suspendida durante la vigencia del Acta.

A pesar del compromiso asumido por Chirac y Kirchner durante la visita a París en enero de 2005, el proceso renegociador entró en una etapa de parálisis y las diferencias se profundizaron aún más con el anuncio de AASA de abandonar la concesión en septiembre de ese mismo año.

Los puntos en conflicto se relacionaban fundamentalmente con el alto nivel de rentabilidad pretendido por la empresa que se reflejaba en el aumento tarifario exigido, la demanda ante el Ciadi, la deuda empresaria de 650 millones de dólares y la posible limitación del campo de acción de la concesionaria, quien podría quedar sólo a cargo de la operación mientras que el Estado determinaría las inversiones para expandir la red.

A pesar de algunos intentos³⁰ por superar estas divergencias, la renegociación culminó en marzo de 2006 cuando el gobierno tomó la decisión de poner fin a la concesión, y mediante el decreto N° 303/06 le rescindió el contrato a AASA.

En un contexto donde más que un afán estatista, el gobierno procura desarrollar una estrategia de intervención en ciertos servicios privatizados (e.g. se hizo cargo del correo, del ferrocarril San Martín, etc.), los principales argumentos para la rescisión contractual se relacionaron con concebir a la prestación del agua más como un derecho que como una mercancía. Se hizo hincapié no sólo en los incumplimientos de los planes de expansión de obras sino fundamentalmente en la salud de la población debido a altos porcentajes de nitratos en el agua. "El Estado argentino debe proteger de manera prioritaria a los habitantes más indefensos frente al abuso de poder ejercido con descaro y tozudez por la empresa Aguas Argentinas. Esto último tiene relación directa con que el acceso al agua potable es considerado un Derecho Humano con marcada incidencia sobre la realización de

una efectiva justicia social, requiriendo por ello que el Estado efectúe acciones positivas tendientes a garantizar ese derecho a los sectores con mínima o nula capacidad contributiva, en concordancia con los términos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible del año 2002"³¹.

Cabe agregar que a través del decreto N° 304/06 y su ratificación mediante la Ley N° 26100 (mayo de 2006), se inició una nueva etapa respecto de la gestión del servicio. Se formalizó la creación de Aguas y Saneamientos Argentinos S. A. (AySA), una sociedad anónima³² con dominio estatal sujeta al derecho privado. Esta figura implica que por ejemplo, no le es aplicable el régimen de contratación estatal, circunstancia que la expone a un alto nivel de discrecionalidad. En este sentido, tampoco se establecieron aún pautas claras respecto de cómo se controlará su accionar ni cuál será la competencia del ETOSS al respecto.

Considerando estas últimas cuestiones cabría indagar en qué medida aquellas declaraciones referidas a la necesidad de que el Estado defienda el derecho al acceso al agua tendrán su correlato en el desempeño efectivo de la nueva prestataria.

Reflexiones finales

A pesar del carácter público y la importancia sanitaria para la población del servicio de aguas y cloacas, las reiteradas renegociaciones contractuales efectuadas durante la década del noventa no hicieron más que favorecer a AASA. Ejemplo de ello fueron los sucesivos aumentos tarifarios realizados. Aún cuando estaban expresamente prohibidos por las disposiciones vigentes fueron justificados por la necesidad de dar cumplimiento a las metas de expansión e inversiones establecidas. Como consecuencia de ello, y dada la consecución parcial de aquellos compromisos, la empresa obtuvo altos niveles de rentabilidad.

Si bien a partir de la sanción de la Ley N° 25561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario se dieron las condiciones para replantear la concesión del servicio, esta revisión no se completó durante el gobierno de Duhalde. Las desmedidas exigencias empresariales estaban respaldadas fundamentalmente por la influencia de los organismos internacionales y los gobiernos extranjeros -principalmente el francés- con intereses en este consorcio. De no ser por esto, AASA no podría haber presentado y mantenido una posición dura desde el inicio de la renegociación pues existía la posibilidad latente de rescisión del contrato dados los múltiples incumplimientos probados.

En principio, tras la caída de la convertibilidad, la política adoptada hacia los servicios públicos se transformó en "moneda de cambio" para paliar la situación de emergencia. La complejidad de esta problemática quedó relegada frente a la

necesidad de propiciar las condiciones que permitieran recomponer la economía argentina en *default*.

En este sentido, la premura que -en cierto momento- manifestó el gobierno de Kirchner a fin de alcanzar algún tipo de acuerdo con AASA se relacionó no sólo con los compromisos asumidos con el FMI en materia de servicios públicos sino que poseía una alta vinculación con la renegociación de la deuda argentina. El voto favorable del gobierno francés en el consejo de administración del Fondo se tornó indispensable para la aprobación de las revisiones realizadas por el organismo. De esta manera, una empresa como AASA, cuya capacidad renegociadora debió encontrarse debilitada por las reiteradas inobservancias, pudo capitalizar esta situación externa al proceso renegociador y reposicionarse de un modo más propicio para la consecución de sus intereses.

Si bien a partir de la firma del Acta Acuerdo, podía haberse esperado una pronta y definitiva resolución de la cuestión contractual –máxime habiendo sido presentada como ejemplo- la parálisis de la negociación junto al vencimiento del Acta, mostraron no sólo las dificultades existentes para arribar a un acuerdo sino también la relevancia que tuvo el contexto de presiones en el que se desarrolló aquella firma. Este arreglo sirvió fundamentalmente para brindar en ese momento una señal clara de resguardo a los intereses de los actores extranjeros involucrados.

Con la renegociación de la deuda prácticamente resuelta, el frente externo se presentó menos convulsionado –aunque no por ello menos influyente- y el gobierno debió afrontar las elecciones legislativas de octubre de 2005.

Esta situación dilató aún más las negociaciones pues tomar la decisión de aumentar o no las tarifas lo exponía a una situación de altos costos políticos. Por una parte, necesitaba mostrar a los votantes la realización de obras y presentarse como garante del acceso al servicio de agua y cloacas manteniendo los precios bajos. Mientras que por otro lado, un posible aumento tarifario iba a constituir, en el contexto externo, una señal al gobierno francés y a nivel local, una condición para el inicio de las obras.

Finalmente, enmarcada su decisión dentro de una política estatal con la que procura tener una mayor injerencia en algunos aspectos de la economía, el gobierno puso fin a la concesión y se hizo cargo de AASA. La situación irregular por la que atravesaba la empresa se había tornado insostenible desde esta perspectiva: incremento en los incumplimientos en relación a las obras previstas en el contrato, baja calidad del servicio, alto endeudamiento, reinicio de la demanda ante el Ciadi, etc.

En suma, la política estatal fluctuó entonces de acuerdo al momento y contexto dados. Al parecer, la disyuntiva planteada en torno a cómo el Estado finalmente concibe al agua –como un derecho o una mercancía-, y en consecuencia implementa sus políticas, no fue resuelta. Se hace posible pensar que esta tensión es inmanente a la aplicación del nuevo modelo regulatorio vinculado al fomento de la competencia. En mayor o en menor medida, la distancia entre lo postulado por la teoría y lo efectivamente realizado en el caso argentino, sugiere que la aplicación acrítica no sólo puede afectar el interés público sino también acarrear altos costos políticos. Es decir, por una parte, es deseable que Estado como garante del bienestar público no deje librado el servicio a una comprobada asignación deficiente del mercado, como lo fue el monopolio privado en manos de AASA. A su vez, el gobierno en funciones debió poner fin a la concesión pues los malestares y conflictos generados en la población -producto de las irregularidades en la prestación-, podrían haberle implicado no sólo importantes pérdidas de votos y sino que también cuestionar su legitimidad.

El devenir de la nueva empresa estatal presenta más incertidumbres que certezas. Hasta el momento, las declaraciones respecto de la introducción de cambios en el modo de concebir la naturaleza del servicio del agua parecieran no condecirse con las políticas implementadas, pero esta cuestión deberá ser abordada en un próximo trabajo.

Notas

1 Se hace referencia a dos modalidades de desagregación: 1) vertical, que implica la separación de las compañías de acuerdo con los diferentes segmentos previstos en la industria del agua –distribución del agua, cloacas, tratamiento de residuos cloacales, etc.- y 2) horizontal, la división por áreas de prestación en manos de diferentes firmas. Siguiendo lo expuesto por Rees (1998), desde la teoría, la desagregación es presentada como la manera de reducir la necesidad de regulación y favorecer la entrada de más competidores, proveyendo información más completa y transparente sobre la industria. Esta mejora en la calidad de la información permite que la competencia se efectivice a través de la comparación entre las diversas empresas participantes. Se genera así una presión informal sobre las compañías que las impulsa a mejorar su eficiencia y a la vez busca contener situaciones de abuso monopólico. En lo que respecta a las desventajas, éstas se vinculan fundamentalmente con las pérdidas de economías de escala y de alcance. En relación a esto, al reducir el poder de monopolio se disminuye el potencial lucrativo de las compañías por lo que algunas firmas pueden perder el interés en participar

² “‘Bienes comunes’ suelen ‘estar en el mundo’, suelen desarrollarse durante miles de años y estar a disposición del conjunto de la sociedad. Son aquellas cosas que se creían ser *‘uncommodifiable’* (que no se pueden convertir en artículos de mercancía). No raras veces son la esencia misma de la vida; como el agua y las secuencias genéticas o son –en el caso de los comunes intangibles, la esencia misma del conocimiento – las ideas. Es por ese rol fundamental para la vida, el conocimiento y el desarrollo, así como por criterios de equidad social, intra e intergeneracional, que los comunes no pueden ser poseídos por nadie, ni se puede excluir a nadie del acceso a estos recursos. Ello nos marca la pauta para exigir que los ‘bienes comunes, deben quedar públicos y por ende accesibles para todo el mundo” (Helfrich, 2006: 24). En lo que al principio de rivalidad respecta, Helfrich (2006) agrega que dado que los recursos naturales son limitados, es inevitable que exista rivalidad en su consumo. A modo de ejemplo señala que no puede tomarse dos veces la misma agua y que aquella que fuera contaminada deja de ser apta para el consumo de cualquier ser vivo.

³ “En virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es

un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos" (ONU, 1992).

⁴ Un ejemplo de esto se presenta en Chile, donde a partir de 1981, se estableció el Código de Aguas con el objetivo de crear derechos de propiedad sobre el uso del agua y favorecer un funcionamiento ordenado del mercado.

⁵ Es interesante remarcar que este Comité no sólo manifestó que el agua no debe ser gratuita sino que también se abstuvo de declarar a la participación del sector privado como contraria al derecho de agua. En el primer caso, subyace la idea de que los individuos deben poseer los ingresos suficientes que les permitan comprar el agua y otros bienes y servicios básicos necesarios para ejercitar sus derechos humanos. "El derecho al agua requiere que ésta sea asequible para todos, tomando en cuenta la capacidad de pago [...] [donde] las personas no pueden costear el agua, o donde pagan una cantidad demasiado alta por el agua, los gobiernos deberían asegurar que haya un subsidio hasta que otra alternativa esté disponible. Normalmente esto puede ser financiado por medio de precios más altos para el agua que se suministra a la industria y la agricultura de gran escala y a grupos con ingresos altos" (Langford y Khalfan, 2006: 50). Respecto de la intervención privada en el sector, ésta obligatoriamente deberá considerar: 1) el derecho a la participación de los consumidores en la toma de decisiones respecto de la gestión del recurso o en la exigencia a las empresas para que cumplan con sus obligaciones, 2) estar sometida a una regulación independiente y efectiva que establezca sanciones frente al no cumplimiento de sus deberes, y 3) su responsabilidad en el cumplimiento del derecho al agua o por lo menos, en evitar obstaculizarlo (Langford y Khalfan, 2006: 43 y 44).

⁶ Al respecto Rees (1998) señala que pueden distinguirse cuatro elementos que constituyen el régimen regulatorio: 1) El conjunto general de leyes que si bien no están directamente vinculadas al sector afectan las acciones de los privados en la provisión (e. g. leyes laborales, impuestos) 2) Las leyes de protección del agua y del medio ambiente que no sólo establecen los mecanismos para hacerla efectiva sino también las funciones de las agencias que están a cargo 3) Regulaciones específicas del sector en las que se incluyen: la legislación que permite la participación privada, las funciones y capacidades de las agencias reguladoras, las herramientas regulatorias y los mecanismos para las consultas públicas y 4) Los contratos bajo los cuales operan las compañías (traducción propia, Rees, 1998: 27).

⁷ A modo de ejemplo puede señalarse el caso de Inglaterra y Gales donde el rol principal de la Office of water services (Ofwat) está vinculado más a garantizar las condiciones de rentabilidad de las compañías para que sigan prestando el servicio que en cuidar los intereses de los usuarios y asegurar su acceso a los servicios (Castro, 2005: 14). Esto queda reflejado en su misión: "Regular de modo tal que se proporcionen incentivos y se anime a las compañías a alcanzar un servicio de categoría mundial en términos de la calidad y valor para los clientes en Inglaterra y Gales" (traducción propia en base a lo expuesto en www.ofwat.gov.uk/).

⁸ Cabe considerar que estas situaciones originan riesgos de captura por parte del regulado hacia el regulador.

⁹ No es que estas cuestiones no estén contempladas en la primera orientación mencionada sino que allí parecen estar pensadas más como externalidades positivas al accionar de las compañías que como objetivos primordiales.

¹⁰ Este tema puede ser profundizado en Hall y Lobina (2002) "Water privatisation in Latin America, 2002" Public Service Internacional Research Unit (PSIRU), PSI American's Water Conference, San José, Costa Rica, Julio 2002 y Hall (2002) "The water multinationals 2002 –financial and other problems-", Public Service Internacional Research Unit (PSIRU).

Cabe consignar que actualmente estas compañías se están retirando de América Latina y están expandiendo sus negocios hacia China y los Estados Unidos.

¹¹ Al respecto pueden consultarse los trabajos de Basualdo, Azpiazu y otros (2002) y Duarte (2001).

¹² Participaban también la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (12,6%, España), Meller S.A. (10,8%, Argentina), el Banco Galicia y Buenos Aires (8,1%, Argentina), la Compagnie Generale des Eaux S.A. (7,9%, Francia), la Anglian Water Plc (4,5%, Reino Unido) y un 10% en manos de los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada. Antes de producirse la rescisión contractual en marzo de 2006 la estructura de propiedad de la empresa era la siguiente: Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (39,93%), Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.-empresa en la que Suez posee importante participación accionaria- (25,01%), Banco Galicia y Buenos Aires (8,26%), Vivendi S.A. (7,55%), Corporación Financiera Internacional (5%, depende del Banco Mundial y su participación deviene de la capitalización de un préstamo a AASA), la Anglian Water Plc (4,25%) y Programa de Propiedad Participada (10%). Véase Aguas Argentina (2003).

¹³ Si bien dicho marco no constituye un texto ordenado, se encuentra definido por los siguientes cuerpos normativos: "La ley orgánica de OSN (Ley N° 13577) y sus modificatorias, Leyes N° 14160, 18503, 20324, 20686 y 21066, en lo que sea de aplicación. El Marco Regulatorio de la Concesión aprobado por

el Decreto del PEN N° 999/92; el Pliego de Bases y Condiciones de la licitación y la Oferta presentada por el consorcio ganador a tal efecto; y el Contrato de Concesión suscrito entre el Estado Nacional y la empresa AASA aprobado por el Decreto del PEN N° 787/93. Las modificaciones al contrato de concesión, instrumentadas mediante los Decretos del PEN N° 149/97, 1167/97, 1087/98 y 1369/99 y las Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable N° 1103/98, 601/99 y 1111/99. Y por último, las modificaciones al régimen económico de la concesión asociadas a la Ley N° 25561 sancionada en el año 2002” (Azpiazu y Forcinito, 2004: 28 y 29). Cabe señalar que más adelante se dispusieron sucesivas prórrogas de aquella norma, sancionándose las Leyes N° 25790, 25972 y 26077 –que rige actualmente hasta diciembre de 2006- y se firmó en mayo de 2004 el Acta Acuerdo entre la empresa y el gobierno de Kirchner.

¹⁴ Mediante el Decreto N° 146/98 no sólo se la designó autoridad de aplicación del contrato de concesión celebrado con AASA (Art.20), sino que a su vez quedaba a cargo del nombramiento de los representantes de la jurisdicción nacional en el Directorio del ETOSS (Art. 19). En relación a esto, Azpiazu y Forcinito (2001) señalan que “es indudable que los argumentos esgrimidos para justificar el desplazamiento del ETOSS carecen de cualquier sustento (más aún cuando, en su momento, dicho organismo fue creado para, precisamente, regular la prestación del servicio de agua y cloacas), y que la delegación de sus principales funciones regulatorias al ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (bajo la conducción de la Ing. María Julia Alsogaray) apuntó exclusivamente a que ciertos elementos determinantes (como, en lo sustantivo, la evolución del cuadro tarifario) quedaran bajo la órbita de la Presidencia de la Nación (sin duda, un ámbito mucho más “permeable” a los intereses de la empresa prestataria que el ETOSS)”.

¹⁵ Se incorporaron dos proyectos, uno en el conurbano bonaerense para sustituir el agua contaminada con nitrato y otro que tenía por objeto prestar el servicio de agua y cloacas a la población de las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁶ “[...] un incremento de la tarifa general del 13,5%, el cargo mínimo de conexión de agua aumentó un 83,7% y el de cloacas un 42%; al tiempo que los cargos de infraestructura se incrementaron el 38,5% y el 45,7% para el servicio de agua potable y desagües cloacales respectivamente”(Azpiazu y Forcinito, 2004: 48).

¹⁷ Se establecieron como sujetos de la negociación: la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable dependiente de la Presidencia de la Nación y AASA. Cabe destacar que en esta ocasión tampoco se tuvo en cuenta la opinión de los usuarios: “Las Asociaciones de Consumidores [...] en retiradas ocasiones y antes distintos funcionarios del PEN y ante la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones y de Reforma del Estado, solicitaron información acerca de los términos en que se estaba desarrollando ‘la renegociación’ y exigieron su participación. Ambas cuestiones, información y participación, fueron sistemáticamente ignoradas y denegadas [...] exigieron la realización de una Audiencia pública, previa modificación contractual. A pesar de que el ETOSS tiene aprobado un Reglamento de Audiencias Públicas, tampoco se hizo lugar a esa petición” (García, 1998:84).

¹⁸ Resoluciones N° 601/99 y 602/99 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

¹⁹ Se siguió un esquema de tipo price cap o precio tope, al establecerse que las tarifas debían ajustarse por el método “IPD- X” -donde IPD es un índice de precios determinado y X un coeficiente de eficiencia-. Según Azpiazu y Schorr (2001) a través de este mecanismo se busca “minimizar los requerimientos de información por parte del organismo regulador [...] y beneficiar a los usuarios al transferirles, cuanto menos parcialmente, los aumentos de productividad de las empresas monopólicas, bajo la forma de tarifas reales decrecientes en el tiempo”. Sin embargo, como se señalara, este esquema de precio tope no favorecía a los usuarios ya que “el índice de precios seleccionado [...] fue el promedio simple entre el *Producer Price Index - Industrial Commodities* y el *Consumer Price Index - Water & Sewage Maintenance*, ambos de los Estados Unidos, que [aumentaron] más que los precios domésticos, y cuya aplicación [contravenía] lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad. Por su parte, el coeficiente de eficiencia global (X) establecido [fue] de tan sólo el 0,5% (significativamente inferior al coeficiente que se suele utilizar tanto local como internacionalmente en otros servicios privatizados regidos por el esquema regulatorio del tipo *price-cap*)” (Azpiazu y Forcinito, 2001).

Paralelamente, mediante la aprobación de la Exposición Financiera Neta (EFNQ) del primer quinquenio, se conservaba un esquema regulatorio de tipo cost plus o por tasa de retorno (los ajustes tarifarios podían realizarse por variaciones en los costos o en los ingresos de la empresa). A partir de la aplicación de aquel mecanismo, se pasaba a determinar la tarifa para el resto del período de concesión pues en caso de que la ENFQ fuese inferior a la acordada, “los ingresos de concesión [debían] ajustarse -vía aumento de tarifas y/o quizás, mediante un subsidio estatal- de forma tal de alcanzar el flujo de caja inicialmente previsto y por ende, la ecuación financiera original” (Azpiazu y Forcinito, 2004:55).

²⁰ El Decreto 293/02 incorporó a los criterios dispuestos en el Art. 9 de la Ley, la necesidad de contemplar las inversiones efectivamente realizadas y las obligaciones contractuales asumidas por las empresas.

²¹ Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/crc/docs/info_recibida/aguas/resumen_ejecutivo_aguas.pdf (Acceso 18 de julio de 2004).

²² Tribunal arbitral internacional dependiente del Banco Mundial, cuya intervención estaba prevista en el contrato de concesión. Al respecto cabe señalar que el Banco no sólo es juez en los litigios entablados por las privatizadas sino que también asesora al gobierno argentino. En el caso particular de AASA, se sumaba a esto su participación como accionista y prestamista de la concesionaria, pues la Corporación Financiera Internacional poseía el 5% del capital accionario de la empresa y le había concedido diferentes préstamos por un total de 124 millones de dólares, el 20% de su endeudamiento externo.

²³ Al respecto pueden señalarse las presentaciones realizadas por la Comisión de Usuarios del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la Comisión de Enlace de Consumidores y Usuarios del Conurbano, Consumidores Libres, La Unión de Usuarios y Consumidores. Véase Expediente ETOSS N° 13864/02.

²⁴ Se presentaron como rasgos distintivos de la concesión: 1) crecientes incumplimientos en relación a las metas de expansión del servicio e inversiones comprometidas, 2) evolución creciente de las tarifas que, justificada en la necesidad de financiar inversiones –que finalmente no se concretaban-, no hizo más que contribuir a incrementar los ingresos y la rentabilidad de la concesionaria y 3) una política altamente discrecional de endeudamiento y de manejo de los recursos propios.

²⁵ Se introdujo la posibilidad de que los acuerdos se ratificaran sin la manifestación favorable o desfavorable del Parlamento. Dicho mecanismo está prohibido por la Constitución Nacional: en su Art. N° 82 se establece que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente, excluyendo en todos los casos la sanción tácita o ficta.

²⁶ La extensión del plazo de vigencia hasta fines de 2005 fue establecida por la Ley 25.972. Actualmente la renegociación se desarrolla en el marco de la Ley 26.077 mediante la que se dispuso una nueva prórroga hasta el 31 de diciembre de 2006.

²⁷ Puede ser consultado en http://www.uniren.gov.ar/agua/inf_acta_acuerdo_aasa.pdf (Acceso 15 de agosto de 2004)

²⁸ Extracto del discurso presidencial efectuado en el acto de firma del Acuerdo con AASA. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar> (Acceso el 30 de julio de 2004).

²⁹ Según un Informe de seguimiento elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, son notorios y relevantes los incumplimientos de la concesionaria respecto de las inversiones establecidas y las obligaciones informativas durante la vigencia el Acta Acuerdo. Disponible en: http://www.acij.org.ar/archivos/INFORME_Aguas_2004_ultimo.pdf (Acceso el 10 de junio de 2005)

³⁰ El Estado se hizo cargo del pago de la deuda que AASA mantenía con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aún cuando no se concretara existió el proyecto de otorgarle un crédito blando para que pudiera afrontar parte de su deuda. Asimismo, se establecieron conversaciones con empresarios locales para integrar un accionista a la empresa.

³¹ Extracto de la conferencia de prensa del ministro De Vido con motivo de la rescisión del contrato de AASA. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar> (Acceso el 22 de marzo de 2006).

³² "Que a tal efecto se considera que la sociedad anónima es la figura jurídica más apropiada para asegurar la fluidez operativa del servicio y lograr la adaptación necesaria frente a los cambios o contingencias del caso, garantizándose así la continuidad y regularidad de la prestación" (Extracto de los Considerandos del decreto 304/06)

Bibliografía

Aguas Argentina (2003) "10 años de gestión para un servicio esencial" [en línea] (Acceso 9 de julio de 2004)

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (s/f) "Informe seguimiento de la renegociación del contrato de concesión a favor de Aguas Argentinas S.A. y estado de cumplimiento del Acta Acuerdo de fecha 11/5/2004"

Disponible en: http://www.acij.org.ar/archivos/INFORME_Aguas_2004_ultimo.pdf

Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2004) "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 Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001) "Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias" *Realidad Económica* N° 184 (16/11 al 31/12).

<http://www.iade.org.ar/Re/Articulos/Na/PDF/184%20Bis.pdf>

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003) *Crónica de una sumisión anunciada: Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Basualdo E., Azpiazu, D. et al. (2002) *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias* Avellaneda: Editorial La Página S.A., Universidad Nacional de Quilmes Ediciones e Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.

Castro, J. (2005) "Agua y gobernabilidad. Entre la ideología neoliberal y la memoria histórica", *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo* (CENDES) Año 22, N° 59. Tercer época, mayo-agosto.

Donoso, G., Jouravlev, A., Peña, H. y Zegarra, E. (2004) "Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur", Santiago de Chile: Serie recursos naturales e infraestructura N° 80, Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, noviembre.

Duarte, M. (2001) "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos" *Realidad Económica* N°182, octubre-noviembre.

ETOSS, (2004) "Bases para una Nueva Estrategia de los Servicios de Agua, Cloacas y Saneamiento de la Ciudad de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires Concesionados a Aguas Argentinas S.A." (Sept.) Disponible: <http://www.etoss.org.ar/basespropuestaimprimible.htm>

FIEL (1999) *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

García, A (1998) "La renegociación del Contrato de 'Aguas Argentinas'(o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)" *Realidad Económica* N° 159 (1/10 al 15/11)

Gazmuri, R. (1995) "Conceptos básicos en políticas de agua basadas en el mercado" Ponencia presentadas en el "Taller sobre la privatización de empresas de servicios públicos relacionadas con el agua en las Américas", Santiago de Chile, del 4 al 6 de octubre de 1995, Comité sobre Asuntos de Privatización miembro de la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles (ASCE), Comité de Actividades Internacionales Relacionadas con los Recursos Hídricos, División de Planeación y Gestión de los Recursos Hídricos y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995) "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". *Desarrollo Económico* Vol. 34, N° 136 (enero-marzo) [pp. 483-512].

Hall (2002) "The water multinationals 2002 –financial and other problems-", Public Service Internacional Research Unit (PSIRU).

Hall y Lobina (2002) "Water privatisation in Latin America, 2002" Public Service Internacional Research Unit (PSIRU), PSI American´s Water Conference, San José, Costa Rica, Julio de 2002.

Helfrich, S. (2006) "Introducción. Hacia una gestión sustentable, democrática y ciudadana del agua. Tras bambalinas de 'La gota de la vida'" en VVAA, *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, México: Ediciones Böll.

Informe del equipo técnico de negociación y análisis sector agua y saneamiento sobre el proyecto de Acta Acuerdo 2004, Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN). Equipo técnico de negociación y análisis. Sector agua y saneamiento.

Langford, M. y Khalfan, A. (2006) "Introducción al agua como derecho humano" en VVAA, *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, México: Ediciones Böll.

Lee, T. y Jouravlev, A. (1998) "Prices, property and markets in water allocation", Santiago de Chile: Serie medio ambiente y desarrollo N° 6, CEPAL, Naciones Unidas, febrero.

Lobina, E. y Hall, D. (2006) "Agua, privatización y ciudadanía" en VVAA, *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, México: Ediciones Böll.

Lobina, E. y Hall, D. (2003) "Problems with water concessions: a review of experience", Public Service Internacional Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.

Mata, I. (2003) "Lineamientos del régimen jurídico del agua potable y saneamiento" en Ivanega, M. (coord.) *Servicio público, policía y fomento* Buenos Aires: RAP. Universidad Austral, Facultad de Derecho.

Pradilla Cobos, E. (2003) "Costos sociales y políticos de la participación privada en los sistemas de agua y saneamiento. Ponencia presentada en la "Second International Conference. Private participation in water and sanitation: Tools for exploring and evaluating current policies in the sector" Ciudad de México, 2 y 3 de abril de 2003.

Rees, J. (1998) "Regulation and private participation in the water and sanitation sector", TAC Background papers, Stockholm: Global Water Partnership Technical Advisory Comité.

Solanes, M. (1999) "Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado" Santiago de Chile: Serie recursos naturales e infraestructura N° 2, CEPAL, Naciones Unidas, septiembre.

Urbiztondo, S., Artana D. y Navajas F. (1998) "La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos". *Desarrollo Económico* Número Especial, Vol. 38 (otoño)

Vispo, A. (1999) *Los Entes Reguladores. Problemas de Diseño y Contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Páginas web consultadas: www.etoss.org.ar, www.mecon.gov.ar/, <http://www.presidencia.gov.ar>

Diarios consultados en versión digital: Clarín, La Nación y Página 12.

Resumen

Durante la década del noventa, la privatización del servicio de agua potable y saneamiento en la Argentina implicó un cambio en el papel estatal respecto de la administración del servicio y la reconceptualización del agua como recurso.

El objetivo principal de este artículo es analizar esta problemática en la renegociación contractual iniciada con Aguas Argentinas S.A., a partir de la promulgación de la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario con la que se puso fin a la convertibilidad monetaria en enero de 2002.

Mediante el estudio de la posición estatal y la de los restantes actores locales e internacionales involucrados, se indagan las respectivas influencias políticas que se jugaron en dicha renegociación y su repercusión en las condiciones que se establecieron para la prestación de este servicio público.

Palabras clave: AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO, REGULACIÓN ESTATAL, POST CONVERTIBILIDAD, RENEGOCIACIÓN CONTRACTUAL.

Recibido: 17 de julio, 2006

Aprobado: 20 de septiembre, 2006