

Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura*

DANIEL AZPIAZU, MARTIN SCHORR, EMILIO CRENZEL
GUSTAVO FORTE, JUAN CARLOS MARÍN

pp. 45-67

Resumen

A partir del análisis de las principales experiencias de privatizaciones de la provisión de agua potable y saneamiento en Argentina, se encara el estudio de las enseñanzas que se desprenden de la concesión al capital privado del mayor sistema integrado del mundo: el correspondiente al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Un consorcio controlado por la transnacional francesa Suez. Después de analizar esta peculiar concesión en sus dimensiones político-institucional y económico-financiera concluimos que se ha incumplido la mayor parte de los objetivos planteados al momento de privatizar y se agudizaron los problemas de inequidad y accesibilidad al servicio por parte de los sectores más necesitados de la sociedad.

Palabras clave

Privatización / Agua / Inequidades / Argentina

Abstract

Based on the analysis of the main privatization experiences in drinkable water and sanitation services in Argentina, this article addresses the study of the lessons derived from the concession of the world largest integrated system, that of the Buenos Aires Metropolitan Area, to private capital: A concern controlled by the French transnational Suez. From the examination of the political-institutional and economic-financial dimensions of this peculiar concession, we conclude that the objectives stated at the privatization incept are largely unfulfilled and that the access to service difficulties and inequities faced by the underprivileged sectors of society have intensified.

Key words

Privatization / Water / Inequities / Argentina

* Este artículo se basa en la investigación desarrollada en el marco del proyecto Prinwass «Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: Seeking economic, social, and environmental sustainability» European Commission-5th Framework Programme (INCO-DEV), Contract: PL ICA4-2001-10041, <http://www.geog.ox.ac.uk/~prinwass/>

Introducción

En la primera mitad de la década de los noventa, Argentina encaró un vasto y acelerado proceso de privatización de la casi totalidad de sus empresas públicas. Las telecomunicaciones, el petróleo, la aerolínea estatal, la electricidad, el gas, los puertos, la petroquímica, áreas de la defensa militar, las empresas siderúrgicas y los servicios de agua y saneamiento, pasaron a manos privadas, con una celeridad que no reconoce antecedentes, excepto lo acaecido en buena parte de los países del ex bloque soviético.

Este programa privatizador se desplegó impulsado por diversos factores, básicamente de carácter macroeconómico y político. Esto fue así tanto por la filosofía económica dominante durante ese período, como por el tipo de problemas a los que ésta pretendía dar respuesta (Solanes, 1995). En 1980, bajo la última dictadura militar, la antigua Obras Sanitarias de la Nación, empresa estatal de jurisdicción nacional desde 1870, quedó limitada como proveedora de los servicios de agua potable y desagües cloacales a la Capital Federal y 13 partidos del Gran Buenos Aires. En el resto del país, el suministro fue transferido a los gobiernos provinciales. Esto dio lugar a la conformación de 161 sistemas de aguas y saneamiento ambiental en el país. Desde entonces se adoptaron diversos regímenes de gestión del servicio (municipalización, empresas públicas provinciales, cooperativas regionales, etc.).

En ese marco, durante la década pasada buena parte de las provincias del país decidió privatizar las firmas públicas responsables de los principales sistemas en sus respectivas jurisdicciones. El proceso se inició en 1991 con la transferencia de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Corrientes (en su ciudad capital y otras nueve ciudades y pueblos de la provincia). En la actualidad, alrededor del 65 por ciento de la población de Argentina está provista por empresas privadas¹ y el 35 por ciento restante por el sector público.

Al evaluar los resultados de la participación privada en el sector durante los años noventa en Argentina es posible extraer algunas consideraciones a modo de lecciones a partir de algunos rasgos sustantivos y comunes. En general, puede afirmarse que los marcos legales e institucionales de control del desenvolvimiento de las prestaciones además de revelarse precarios, improvisados y carentes de transparencia, debilitaron el papel del Estado como garante último del acceso ciudadano a estos servicios y lo transformaron en el garante de la ganancia empresarial. Ello estuvo asociado a la ausencia de participación ciudadana en la toma de decisiones y el control de la prestación.

Asimismo, y siempre desde una perspectiva agregada, la gestión privada no se tradujo en la expansión del acceso a estos servicios (de acuerdo con las metas establecidas en

¹ Dentro del sector privado, casi un 14 por ciento corresponde a la forma cooperativa.

los contratos de concesión) hacia los grupos sociales más empobrecidos. El argumento favorable a la intervención privada en el sector, que aseguraba que tal gestión implicaría la extensión de la provisión de agua y saneamiento a los más pobres se reveló falaz. Al mismo tiempo, en varios de los escenarios donde hubo prestación privada, las empresas procuraron obtener ganancias instantáneas y superlativas lejanas a las posibilidades reales de pago de los servicios por amplias capas de la sociedad, en un contexto en el que la polarización social, según ingresos y condiciones de vida, tornaba evidente que esa estrategia no podía ser sustentable ni sostenible en términos sociales.

Algunas de estas iniciativas derivaron en fracasos por parte de la gestión privada y en la posterior rescisión de los respectivos contratos de concesión luego de agudos conflictos sociales y políticos. Se destacan, en este sentido, las experiencias de Aguas del Aconquija S.A. (controlada por la francesa Vivendi, en Tucumán); la de Azurix S.A. (en manos de la estadounidense Enron, en la provincia de Buenos Aires) y la de Aguas del Valle S.A. (perteneciente al grupo español FCC, en la provincia de Catamarca). En estos casos, a los rasgos mencionados se añadieron notables imprevisiones de control de calidad del servicio por parte de las prestatarias e inadecuadas o inexistentes medidas preventivas acerca de las condiciones infraestructurales, tecnológicas o medioambientales directamente vinculadas al área de concesión.

Pese al alcance de la privatización de los servicios en el sector, en el país se conjugan tipos de gestión por demás heterogéneos, tanto en lo relativo al carácter del prestatario como, en especial, en lo atinente a las posibilidades reales de consecución de los objetivos planteados por las Naciones Unidas para el año 2015.²

Por ello, los posibles escenarios futuros se ven mediatizados por las imprevisiones derivaciones asociadas a tan disímiles y fragmentadas gestiones, y por los resultados emergentes de la renegociación de los contratos de concesión con la mayor parte de las empresas privadas prestatarias del servicio (como se señala, más adelante, en el marco de lo dispuesto en la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561, de enero de 2002).

La atomización de los sistemas de agua y saneamiento obliga, en tal sentido, a recurrir a un «caso testigo» a partir del cual puedan extraerse inferencias en torno a los posibles e inciertos escenarios y desafíos futuros.

² En su Comentario General N° 15, relacionado con los postulados de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas destacó: «el derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida en dignidad humana. Es un prerequisite para la realización de otros derechos humanos». En ese orden, pocos días después la Organización Mundial de la Salud (OMS) consideró tal declaración como «un paso sin precedentes» que contribuiría a acceder al objetivo, planteado para el año 2015 por las propias Naciones Unidas, de reducir a la mitad la cantidad de habitantes que, en el plano internacional, no cuenta con la provisión de servicios de agua potable y saneamiento.

Al respecto, se ha optado por centrar el análisis en el ejemplo que brinda la concesión del servicio en el Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante, AMBA) al consorcio Aguas Argentinas S.A. (en adelante, AASA), cuyo principal accionista es el grupo económico francés Suez-Ondeo.

Diversas son las razones que justifican tal decisión. En primer lugar, la cobertura de este sistema integrado de agua y saneamiento que involucra a poco más de 9,2 millones de habitantes (el mayor del país y uno de los más grandes del mundo), casi una tercera parte de la población total. En segundo término, se trata de la renegociación contractual que, en gran medida, es considerada como un *leading case* para los restantes procesos abiertos en otras jurisdicciones. En tercer lugar, el *holding* internacional que controla la mayoría del capital social de AASA también lo hace en dos de las más importantes concesiones al capital privado en el país (Aguas Cordobesas S.A. –1,4 millones de habitantes–, y Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. –1,8 millones de habitantes–).

Por ello, no obstante las referencias a importantes concesiones del servicio en otras ciudades, es indudable que los futuros senderos del sector se verán condicionados por las formas que adopte la dilatada renegociación contractual en el AMBA.

Dimensión político-institucional

Las políticas institucionales que facilitaron el proceso de privatización de los servicios públicos en Argentina, entre ellas las de agua y saneamiento, devinieron en una nueva relación entre el Estado, las empresas privadas y la ciudadanía, al tiempo que conformaron un nuevo entramado de articulaciones entre las distintas instancias del Estado nacional. En efecto, su desenvolvimiento implicó una verdadera torsión de la presencia estatal en la economía nacional, vigente durante aproximadamente sesenta años a través de políticas predominantemente redistributivas y de contenidos intervencionistas.

A partir de las reformas de los años noventa (particularmente la Ley de Reforma del Estado N° 23.696, por la que quedaron sujetas a su transferencia al capital privado todas las empresas públicas), el Estado dejó de ocuparse, con la concesión a la iniciativa privada o la venta de sus empresas, de la provisión de los llamados «servicios públicos básicos» y quedó relegado a la regulación y el control de los compromisos de las empresas privatizadas a través de, fundamentalmente, entes de control.³

La rapidez con que se desarrolló el programa privatizador determinó la concurrencia de tres procesos íntimamente entrelazados y contradictorios, por lo menos en apariencia,

³ En el caso del sector de provisión de agua y cloacas en el AMBA, se creó por Ley N° 23.696 el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (en adelante, *Etoss*), cuyo directorio está integrado por dos representantes del Gobierno Nacional, del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de la gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

con la intención enunciada de «liberalización de los mercados», que se tradujeron en un nuevo escenario institucional. Por un lado, las privatizaciones supusieron una creciente concentración de poder en la toma de decisiones por parte del Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo y de las autonomías provinciales. Por ejemplo, esto se manifestó en reiteradas decisiones tomadas por el Ejecutivo bajo la forma de decretos de «necesidad y urgencia» y resoluciones presidenciales que, en su mayoría, se sancionaron durante el período ordinario de sesiones del Congreso, provocando el consecuente daño institucional y restringiendo la posibilidad de debate y control públicos de estas determinaciones.⁴

En el caso de las provincias, el Ejecutivo impuso la reforma y la «racionalización» administrativas de los estados provinciales, y la privatización de buena parte de las áreas que habían quedado bajo la esfera de tales jurisdicciones, condicionando la obtención de beneficios económicos marginales por parte de los respectivos sectores públicos (participación en programas de crédito a cargo de organismos del Estado nacional, fondos especiales del Tesoro nacional, etc.). Por caso, a la provincia del Chaco, donde la voluntad ciudadana rechazó el programa de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento, se la castigó con la restricción del acceso a créditos especiales (Rozé, 2004).

Sistemáticamente, estas decisiones presidenciales hicieron del Estado, como actor, un soporte del proceso de valorización del capital privado. En el caso del AMBA, el poder público accedió a los innumerables pedidos de AASA (Azpiazu y Forcinito, 2003) en pos de prorrogar inversiones, postergar las metas comprometidas en materia de obras de infraestructura, al tiempo que le garantizó la internalización de ganancias extraordinarias (de las más altas de la economía nacional e, incluso, del mundo en el sector).

En segundo término, la concesión a la iniciativa privada de los servicios de agua y saneamiento, como ocurrió en múltiples áreas de la economía, significó la sustitución del monopolio estatal por el privado. En contrapartida, se instaló una creciente debilidad del Estado como actor nivelador o conciliador de intereses encontrados, a partir de la precariedad, improvisación y oportunidad con que se establecieron los marcos regulatorios para la prestación privada de los servicios. Por ejemplo, en el AMBA este modelo institucional potenció la indefensión de los usuarios que quedaron bajo la condición de «mercado cautivo» de AASA, dado el carácter unitario y monopólico de la concesión de los servicios de agua y saneamiento, así como la inexistencia de legislación o regulación anti-monopólica. Esta indefensión se agudizó por el carácter del prestador que tomó a su cargo la concesión

⁴ Entre 1989 y 1996 el presidente Menem dictó 398 decretos de este tipo. El 38 por ciento de éstos durante el período de sesiones ordinarias y el 62 por ciento restante durante el período de sesiones extraordinarias del Congreso Nacional y ninguno fuera del período de sesiones del parlamento. En contraste el presidente Alfonsín dictó diez entre 1983 y 1989 y 25 fueron dictados entre 1853 y 1983. «Menem: en siete años 398 decretos», La Nación, 24 de noviembre de 1996, Buenos Aires.

del servicio: un consorcio original integrado por empresas del sector de capital transnacional y grandes grupos económicos nacionales.⁵

El resultado fue la conformación de un modelo de gestión de características excluyentes en el plano político-institucional que supuso una suerte de «doble captura» del regulador: por parte del interés privado y del poder político. Esto último se puso en evidencia cuando los mecanismos técnicos y burocráticos en la conformación del personal de dirección del Etoss fueron suplantados por designaciones de carácter político que hicieron presa al organismo de la correlación de las fuerzas políticas en cada coyuntura y de las redes clientelares articuladas en los partidos mayoritarios, conformando un mecanismo de selección de los cuadros de conducción cuya probidad técnica quedó relegada por la determinación política (Solanes, 1999).⁶

Por otra parte, este modelo supuso la ausencia casi total de participación de los usuarios en el control de los servicios (Azpiazu y Forcinito, 2004). Cuando esta participación se institucionalizó, la muy reducida autonomía financiera de la «comisión de usuarios» con respecto al regulador y el carácter no vinculante de sus dictámenes restringieron a la formalidad su presencia en el entramado del sector. En el mismo sentido, por diferentes mecanismos, la participación de las asociaciones de consumidores fue sistemáticamente bloqueada en las sucesivas renegociaciones del contrato de concesión de AASA (discusiones que involucraron las tarifas, la redefinición de los plazos de concreción de obras, etc., entre otras cuestiones que afectaban directamente los derechos y las condiciones de vida de los usuarios).⁷

Este modelo de gestión institucional y de regulación de la prestación del servicio se reprodujo prácticamente a lo largo del país. De los análisis realizados en varias localizaciones urbanas de Argentina se concluye que este esquema institucional con características opacas y de cónclave no fue un elemento circunstancial de una trama institucional o

⁵ Originalmente, con mayoría de la Suez Lyonnaise des Eaux-Dúmez, el consorcio estaba integrado por empresas transnacionales (como la Sociedad General de Aguas de Barcelona, la Compagnie Generale des Eaux y la Anglian Water Plc), grupos económicos locales (Sociedad Comercial del Plata –grupo Soldati–, Meller y el Banco de Galicia y Buenos Aires). El 10 por ciento de las tenencias accionarias del consorcio quedó para el Programa de Propiedad Participada (los trabajadores de la empresa). Con posterioridad, el grupo Soldati se desprendió de sus tenencias (a manos de la Suez) y el grupo Meller hizo lo propio parcialmente. En la actualidad, la Suez controla directamente el 34,7 por ciento de las tenencias accionarias. Cabe resaltar, asimismo, la incorporación (5 por ciento de las tenencias accionarias) de la Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial).

⁶ Por ejemplo, existieron decisiones encontradas entre el Departamento de Asuntos Jurídicos del Etoss y su directorio. Estas surgieron cuando el departamento –de carácter técnico-legal– produjo un dictamen mediante el cual declaró ilegítima la facturación del consumo en caso de corte del servicio; sin embargo, el cuerpo de directores del ente no lo consideró procedente y autorizó la facturación después del corte. Otro ejemplo, tan o más significativo, es el de la marginación del Etoss en la renegociación iniciada en 1997 por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (Srnds). Una vez concluida, en 1999, el ente recuperó su carácter de autoridad regulatoria que, de hecho, había sido «obligadamente» delegada en la Srnds.

⁷ Recién en junio de 2000, más de siete años después de la firma del contrato de concesión, las organizaciones de usuarios tuvieron participación en la audiencia pública convocada –con varios años de retraso– por el Etoss para la revisión del Plan de Mejoras y Expansión correspondiente al segundo quinquenio.

política particular, sino que fue la manera orgánica y sistemática a través de la cual se expresó un proceso social que en otros planos también supuso la exclusión de amplios sectores de la sociedad (Crenzel, 2004; Rozé, 2004; y Roitman y Ferro, 2003).

En el mismo sentido, la falta de atención a los reclamos de las organizaciones de usuarios, así como a sus planteamientos en audiencias públicas, potenciaron la distancia de la mayoría de la población con la tendencia que asumía el proceso mismo, y reforzaron la imagen de que el modo en que se ejercía la toma de decisiones era de exclusiva competencia de funcionarios políticos alejados de las necesidades de la población y dispuestos, en cambio, a acceder a las presiones empresariales.

En el caso de Tucumán, el Ente Regulador del Servicio de Agua y Cloacas de Tucumán (Ersact) tuvo una alta dependencia del poder político que lo intervino en sucesivas oportunidades pese a su carácter «autónomo». Específicamente, esto se manifestó cuando el conflicto en torno a la calidad de la prestación se agudizó y alcanzó un carácter público a partir de enero de 1996. Por otra parte, la misma conformación del ente regulador provincial, según el marco regulatorio aprobado, descargó sobre los usuarios el costo de su financiamiento operativo que representó un 6 por ciento de incremento en la tarifa, dentro de un incremento global del servicio del 106 por ciento.⁸ Tampoco en este caso fueron oídas las voces de las asociaciones de usuarios, cuya integración al órgano de control fue visualizada por el poder político como una fuente de futuros conflictos.

Los reclamos de estas organizaciones comenzaron a ser tenidos en cuenta cuando se articularon con una protesta masiva de la población frente a un importante aumento tarifario y a las inocultables deficiencias del servicio; proceso que derivó en la rescisión del contrato con la prestataria por decreto 2270/1 del 18 de septiembre de 1998.⁹ El nuevo concesionario, conformado por el Estado provincial y el sindicato del sector, intentó promover un aumento tarifario del 250 por ciento, similar a la proporción en que se devaluó la moneda local luego del abandono de la convertibilidad (250 por ciento) en enero de 2002.¹⁰ Esta iniciativa fue rechazada por las organizaciones de consumidores, quienes lograron paralizarla en la legislatura provincial.

Estos señalamientos advierten hasta qué punto el proceso de conformación de los marcos político-institucionales de las privatizaciones, como el proceso mismo, no fueron el mero resultado de la voluntad estatal o de la iniciativa privada, sino que contaron con el

⁸ El 20 de junio de 1995, por decreto provincial 1543-3 fue modificado el contrato original de concesión, aumentándose la tarifa en un 67 por ciento, el 6 por ciento mencionado para financiar al ente regulador, un 21 por ciento de IVA y un 12 por ciento de impuestos provinciales y municipales no cobrados por la anterior prestataria provincial, totalizando un aumento tarifario de 106 por ciento.

⁹ El 27 de agosto de 1997 la empresa rechazó el nuevo contrato con los cambios propuestos por la legislatura y lo rescindió «por culpa del Estado concedente» y dio aviso de abandono de la prestación en 90 días.

¹⁰ La Ley de Convertibilidad sancionada en 1991 igualó el valor del peso local al del dólar estadounidense.

apoyo de amplios sectores de la sociedad civil. Es decir, que se trató de un proceso que involucró y dividió verticalmente a la sociedad argentina.

Dimensión económico-financiera

Según estimaciones realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, el cumplimiento de las metas planteadas por las Naciones Unidas para el año 2015 demandaría una inversión media anual, hasta ese año, ligeramente superior a los 350 millones de dólares (BID, 2003). En ese contexto, en Argentina las dilatadas y complejas negociaciones en el sector luego de la profunda crisis político-económica que estalló en diciembre de 2001 alteraron profundamente el escenario, tornando muy difícil la identificación de tendencias a futuro. Las condiciones impuestas a partir de la sanción en enero de 2002 de la Ley N° 25.561, el abandono de la convertibilidad, la devaluación del peso, la «desindexación», la «pesificación» y el congelamiento de las tarifas,¹¹ y el inicio de un prolongado proceso de renegociación del contrato de concesión con AASA, alteraron radicalmente los contextos normativo y operativo en los que, hasta ese momento, se había venido inscribiendo el desempeño de la firma desde mayo de 1993.

Entre los aspectos que, en ese marco, se presentan como de más difícil resolución por parte de la firma, aparece su endeudamiento externo (al tipo de cambio vigente, a fines de 2004, resulta equiparable a más de tres años de facturación). Si bien en julio de 2004 la empresa consiguió recomprar parte de sus obligaciones accediendo a una quita del 35 por ciento promedio sobre el capital adeudado y a una cierta reducción en los intereses; por un lado, el tema no deja de condicionar seriamente su desenvolvimiento económico-financiero, aun en la conflictiva y dilatada fase de transición hasta la renegociación definitiva del contrato o su rescisión (cuestión que luego será abordada) y, por otro, ser el resultado esperable de un emprendimiento que, por la propia estrategia desplegada por AASA al cabo de casi diez años de concesión, adoptó características de un *project finance* (Lentini, 2002).¹² En efecto, en el período mayo 1993-diciembre 2001, previo a la sanción de la Ley de Emergencia, el peso relativo del incremento neto de financiamiento de terceros alcanzaba a superar el 15 por ciento del total de las fuentes de fondos; al tiempo que los ingresos por facturación ascendían a 78,1 por ciento, y el aporte de capital de los socios significaba apenas el 2,6 por ciento del total (Ministerio de Economía, 2002).

¹¹ En medio de un estallido social que derivó, entre otros, en la renuncia del presidente De la Rúa, a principios de 2002 se abandonó el sistema de convertibilidad 1 peso = 1 dólar (caja de conversión) y se replanteó, a partir de la renegociación de los contratos, la relación Estado-empresas privatizadas (Azpiazu y Schorr, 2003).

¹² En última instancia se trata de un «negocio» financiero, más que de un emprendimiento de producción y servicios, con un casi nulo aporte de capitales propios, y endeudamiento externo a tasas de interés tres veces más reducidas que la rentabilidad de la empresa.

Se trató de una estrategia de financiamiento focalizada casi excluyentemente en el acceso a fuentes internacionales a tasas de interés (en torno al 7 por ciento) mucho más reducidas que las vigentes en Argentina y equivalentes a la tercera parte de la rentabilidad sobre patrimonio de la concesionaria (desatendiendo el riesgo devaluatorio implícito). Ello derivó a principios del 2002, depreciación de la moneda nacional mediante, en una situación financiera insostenible que llevó a la empresa a declararse en *default*. Para ese entonces su deuda externa ascendía a alrededor de 650 millones de dólares (casi veinte veces su patrimonio neto), con compromisos de pagos en dólares por 215 millones en 2002 y por 109 millones en 2003; cuando sus ingresos totales posteriores a la devaluación se ubicaban en cerca de 220 millones de dólares.¹³

Dada la importancia económica y política de la situación mencionada, vale indagar acerca de los principales factores que concurren en la explicación del porqué fue posible que una empresa monopólica sujeta a regulación pública llegara a una situación económico-financiera tan complicada. Ello genera, naturalmente, serios interrogantes en cuanto a si estará en condiciones –incluso a corto plazo– de prestar los servicios de agua y saneamiento en forma eficiente desde una perspectiva social, lo cual no sólo se vincula con la calidad de los servicios brindados sino también, y fundamentalmente, con su capacidad para expandir las redes de distribución y de desagües cloacales –los déficit actuales se focalizan en los sectores de menores ingresos de la población–.

Al respecto, se realiza un somero análisis del derrotero seguido por ciertas variables económico-financieras desde el inicio de la concesión (tarifas, rentabilidad, inversiones, financiamiento de éstas, impactos de la prestación privada de los servicios sobre la ocupación y la competitividad de la economía, etc.).

En materia tarifaria, a favor de múltiples y poco transparentes revisiones contractuales, AASA resultó favorecida por numerosos aumentos en las tarifas: desde el inicio de la concesión (mayo de 1993) hasta enero de 2002, la tarifa media residencial se incrementó un 88 por ciento (en idéntico período los precios minoristas aumentaron un 7 por ciento).¹⁴ Esto reviste suma trascendencia por dos razones básicas. Primera, porque el contrato original establecía taxativamente que las tarifas no podrían aumentarse durante diez años. Segunda, por el impacto regresivo que en materia distributiva se ha derivado de la dinámica tarifaria (Azpiazu y Forcinito, 2004).

¹³ En ese contexto, como derivación de la política de endeudamiento externo de la empresa, en el ejercicio contable correspondiente al año 2002, las pérdidas ascendieron a más de 800 millones de pesos (un 13 por ciento superior a lo facturado en ese ejercicio).

¹⁴ Incluso, a pesar del congelamiento de las tarifas que rige desde que se inició el proceso de renegociación del contrato de concesión (enero de 2002), la intensidad de los incrementos previos ha sido tal que, de compararse con la evolución del Índice de Precios al Consumidor hasta diciembre de 2004 (aumentó un 64,7 por ciento desde abril de 1993), se manifiesta un alza real de la tarifa media residencial del 14,5 por ciento.

Asimismo, cabe destacar que en el área de AASA coexisten dos sistemas de facturación. Para quienes no tienen micromedición (la mayor parte de los usuarios), la tarifa básica surge de ponderar un factor «K» (sobre el que se aplicaron los diversos ajustes, hasta el instrumentado el 1° de enero de 2002) y, con diferente ponderación, los coeficientes según zona de edificación, superficie cubierta, dimensión del terreno y calidad de la construcción. Por su parte, los usuarios con micromedición –apenas el 22 por ciento del total– deben pagar el 50 por ciento de la tarifa básica y un cargo variable según consumo. Además, se reconocen dos categorías de usuarios: residenciales y no residenciales, con idénticos criterios en la determinación de las tarifas. Ambos sistemas suponen la presencia de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación (involucrando antigüedad, calidad y zona geográfica de la construcción) orientados a favorecer, en teoría, la universalización del servicio.

En relación con la mencionada evolución tarifaria, el Etoss destaca que buena parte de los incrementos registrados en las tarifas fue autorizada oficialmente con el argumento de que sería utilizada para financiar inversiones vinculadas a la expansión de la red de agua potable y desagües cloacales; sin embargo, al decir del propio órgano de control, «durante el transcurso del primer quinquenio (1993-1998) Aguas Argentinas S.A. incurrió en numerosos incumplimientos respecto de las metas y obligaciones del Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (PMES), destacándose en materia de inversiones la no-ejecución de la Cuarta Cloaca Máxima y del Tratamiento Primario en Berazategui. Todo ello da como resultado un grado de ejecución del 58 por ciento de las inversiones previstas para el período. Durante el transcurso del segundo quinquenio (1999-2003), Aguas Argentinas S.A. realizó inversiones en los años 1999 y 2000 que fueron aprobadas *ex post* en la Primera Revisión Quinquenal de Tarifas que finalizó en enero de 2001, dado que este proceso tuvo dos años de retraso. Para el año 2001 el Etoss calculó un grado de ejecución del 62 por ciento, mientras que para el 2002 esta cifra alcanza sólo el 19 por ciento, resultando para el período 2001-2002 una ejecución del 37 por ciento de las inversiones comprometidas». Y concluye: «La voluntad de facilitar la recomposición de la ecuación económico-financiera del contrato de concesión por parte de las autoridades oficiales quedó manifiesta en reiteradas oportunidades mediante los procesos de revisión tarifaria y renegociación contractual que se habilitaron durante el primer quinquenio en los cuales se admitió parte de estos incumplimientos por Aguas Argentinas S.A. En general, estas modificaciones respondieron a solicitudes del Concesionario y la recomposición de la Concesión se concretó mediante el mecanismo de comprometer mayores inversiones que justificaran aumentos tarifarios, para luego incumplirlas» (Etoss, 2003:I-II).

A tal punto alcanzaron los incumplimientos contractuales en materia de inversiones que en el año 2003 se registraban importantes déficit en materia de expansión de los servicios con respecto a las metas comprometidas. Por caso, la cobertura del servicio de agua potable era del 79 por ciento de los habitantes del área concesionada frente a un 88 por ciento estipulado en el Contrato de Concesión (supone un déficit de alrededor de 800 mil habitantes), y la de desagües cloacales era el 63 por ciento contra una previsión inicial del 74 por ciento (déficit de más de un millón de habitantes).

La conjunción de recurrentes renegociaciones contractuales (con su consiguiente impacto sobre las tarifas) y los importantes incumplimientos de la empresa le permitieron internalizar muy elevadas tasas de rentabilidad: entre 1994 y 2001 AASA obtuvo una rentabilidad promedio sobre facturación del 13 por ciento; porcentual que se incrementa a más del 20 por ciento en caso de considerar la relación utilidades/patrimonio neto.¹⁵ Sin duda, mientras los parámetros sectoriales para una rentabilidad «razonable» se encuentran entre el 6,5 y el 12,5 por ciento en Estados Unidos, y entre el 6 y 7 por ciento en Gran Bretaña (Azpiazu y Forcinito, 2004, y Philips, 1993), en Argentina tales tasas se vieron holgadamente superadas.

Durante este período, la empresa parece haber tenido una actitud bastante reticente a financiar las inversiones mediante el aporte de recursos propios: desarrolló una estrategia de fuerte «apalancamiento» a partir de la utilización de capital de terceros.

Al respecto, en el informe precitado el Etoss destaca que «Aguas Argentinas S.A. optó por una estructura de capital con un nivel de endeudamiento superior a la prevista en la oferta así como a los admisibles para este tipo de compañías en el ámbito internacional. En este sentido, si bien esta estructura implicó un menor costo de capital de la compañía resultaba en una composición distinta a la de la oferta, en la cual el aporte de capital vía acumulación de resultados era muy superior a la efectivamente verificada y además los niveles de deuda muy inferiores a los registrados durante la vigencia del contrato. La normativa específica fue nuevamente flexible en favor de la empresa en la renegociación de 1997-99 al aceptar niveles de endeudamiento superiores a la oferta por solicitud expresa de la compañía y así poder evitar el aporte de capital propio para cubrir las exigencias financieras de la concesión, lo que derivó en una situación crítica de endeudamiento a partir del año 2002» (Etoss, 2003:V).

En cuanto a los principales impactos económico-sociales de la concesión, cabría resaltar los siguientes: un marcado desplazamiento de mano de obra ocupada (pre y post

¹⁵ A los efectos de captar el carácter extraordinario de tales niveles de rentabilidad, vale señalar que en esos años el conjunto de las doscientas empresas más grandes de la economía argentina registró una tasa media de beneficio del orden del 3,5 por ciento en términos de sus ventas anuales.

transferencia del servicio a AASA)¹⁶ con su correlato en importantes incrementos en la productividad media del trabajo;¹⁷ un impacto regresivo de la evolución de las tarifas medias de los servicios *vis-à-vis* el comportamiento de los índices de precios locales y/o de los salarios promedio; implicaciones negativas sobre la competitividad de la economía doméstica (Banco Mundial, 1999); un positivo impacto fiscal asociado al pago del impuesto a las ganancias empresarias –por cierto, considerables–; y, por último, sin que puedan realizarse estimaciones precisas, a juicio de muchos ex proveedores de la empresa estatal, el grado de integración local de las compras de la concesionaria ha sido muy bajo, contraponiéndose al hecho de que buena parte de sus compras de equipos se ha canalizado a firmas vinculadas con los integrantes del consorcio (en total, alrededor de 550 millones de pesos/dólares, hasta fines de 2001).

Finalmente, vale incorporar unos breves comentarios relacionados con la evolución de la renegociación del contrato de AASA a partir de la sanción de la Ley N° 25.561. Como se señaló, el abandono del régimen de convertibilidad a comienzos del año 2002 derivó en un cambio significativo en los entornos normativo y operativo en los que se desenvuelven en el país las empresas privatizadas en general, y AASA en particular, y, en ese marco, en el inicio de un proceso de revisión contractual.

El caso de AASA revestía particular importancia por cuanto los numerosos incumplimientos en los que había incurrido hacían de la rescisión del contrato una posibilidad concreta. En este sentido, durante el gobierno de transición del Dr. Duhalde (enero-2002 a mayo-2003), y en buena medida como resultado de las presiones desplegadas por múltiples actores (la propia empresa, sus accionistas, el FMI, los miembros del Grupo de los Siete, el Gobierno francés y diversos *think tanks* ligados al *establishment* local), el proceso renegociador estipulado por la Ley N° 25.561 y varias normas sancionadas posteriormente se fue dilatando, a tal punto que, en los hechos, terminó por quedar como una muy compleja «asignatura pendiente» a encarar por la gestión presidencial iniciada en mayo de 2003 (Azpiazu y Schorr, 2003).

Tras un año de marchas y contramarchas (no ajenas a la fenomenal capacidad de *lobby* de los actores mencionados), en mayo de 2004 la administración Kirchner y AASA rubricaron un Acta-Acuerdo que resultó funcional para la empresa,¹⁸ sobre todo si se considera que, dados los múltiples incumplimientos en los que había incurrido, existirían causales

¹⁶ En 1992, el año previo a la transferencia del servicio a manos privadas, la ocupación de OSN era de 8.100 personas, a fines de 1993 decreció a 6.400, para luego estabilizarse en torno a las 4.300/4.400 ocupadas (Aguas Argentinas, S.A, Memorias y Balances, varios años).

¹⁷ Entre 1994 y 2001, la productividad (miles de metros cúbicos por ocupado) se incrementó de 254,8 a 401,29 (Azpiazu y Forcinito, 2004).

¹⁸ En torno a las presiones que la contextualizaron, cabe destacar que en el acto de firma del Acta-Acuerdo, el presidente Kirchner agradeció «la actitud solidaria del Gobierno francés» (que, en principio, no parecería estar disociada de la nueva fase de transición en la renegociación del contrato con la Suez/Ondeo), «en los momentos más difíciles, más álgidos, de la discusión con el FMI».

suficientes para al menos evaluar la revocación del contrato de concesión (Ministerio de Economía, 2003). Entre las principales características de esta Acta-Acuerdo, con vigencia hasta fines de 2004, figuran las siguientes:

- mantener el nivel de las tarifas y los cargos vigentes a diciembre de 2003;
- la firma se comprometió a suspender el trámite y el ejercicio de las «cuestiones de fondo» en el juicio que mantiene con el Estado argentino en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi), tribunal dependiente del Banco Mundial —accionista de AASA a través de su «brazo inversor»: la Corporación Financiera Internacional—;
- suspender «la ejecución de penalidades pecuniarias, el devengamiento de sus recargos e intereses... y la ejecución de la garantía del Contrato por razones regulatorias, por causa o título anterior al inicio del Plazo de Vigencia [del Acta-Acuerdo]»;
- el compromiso de AASA de concretar un plan de inversiones (en muchos casos, obras que debería haber realizado en los años anteriores) por un monto estimado de 240 millones de pesos financiado a través de un fideicomiso cuyos recursos provienen, en buena medida, de ingresos generados por tarifas; y
- el compromiso de AASA de presentar un plan de recomposición de su estructura de financiamiento (deuda/patrimonio), al tiempo que el Estado nacional hace lo propio respecto a «honrar» un préstamo de AASA con el Banco Interamericano de Desarrollo (lo cual derivará en un pasivo de la empresa con aquél) y a dar inicio a un proceso de conciliación de la deuda reclamada por la firma por prestación de servicios al sector público.

El dilatado y conflictivo proceso de renegociación con AASA encontró un nuevo hito a mediados de octubre de 2004 (faltando poco más de dos meses para que concluyera la vigencia del Acta-Acuerdo), cuando la concesionaria presentó una propuesta o «hipótesis de trabajo»¹⁹ que, en última instancia, denota el carácter confrontativo de su actitud «renegociadora». Allí se plantean tres escenarios y una serie de acciones tendentes a reconstituir el equilibrio económico-financiero de la concesión: aumento en sus ingresos —no sólo vía facturación— del 60 por ciento a partir del 1/1/05; intervención estatal para la obtención de un préstamo —equivalente a 250 millones de dólares— en pesos, a 18 años —con tres de gracia—, a una tasa de interés anual fija del 3 por ciento; transferencia al Estado nacional de buena parte de su abultada deuda externa; compromisos de inversión que en un 48,2 por ciento deberían quedar a cargo del Estado nacional; exoneración del

¹⁹ «Dado que esta documentación y la propuesta que contiene es una mera hipótesis de trabajo de carácter preliminar en el estricto ámbito de la renegociación, ni la misma ni parte alguna de su contenido podrá ser invocada o utilizada fuera del ámbito de la renegociación, y en particular en ningún procedimiento judicial o arbitral» (AASA, 2004: s/p).

pago del impuesto a las ganancias; etc. En ese marco, resultando inadmisibles las propuestas de una empresa que, como se señaló, ha incumplido sistemáticamente sus compromisos contractuales, la renegociación se trasladó a París, al encuentro del 20 de enero de 2005 entre los presidentes Chirac y Kirchner.

En los días previos a esta reunión, la aplicación de nuevas multas –casi 700 mil dólares– a AASA por deficiencias en la prestación del servicio de agua potable y la intimación al pago de las que fueran suspendidas por el último Acta-Acuerdo –más de 20 millones de dólares–, evidenciaron la decisión oficial de rechazar la propuesta empresaria y replantear por completo la propia agenda de la renegociación contractual.

Según las declaraciones de los más altos funcionarios del Gobierno argentino que asistieron a las reuniones en París, de la anunciada prescindencia oficial francesa así como, incluso, las de algunos de los directivos del grupo Suez, sólo quedaría descartado el primero de los posibles escenarios esbozados: la continuidad de la concesión en los términos en que se ha venido desarrollando desde mayo de 1993. La rescisión del contrato, acompañada de la re-estatización total del servicio o, en su defecto, limitar la participación privada a su gerenciamiento emergen como las grandes opciones de un final abierto que, a mediados de 2005, continúa por demás incierto.

Posibles escenarios futuros

En Argentina, el panorama futuro (a corto, mediano y largo plazos) en el campo de los servicios públicos privatizados durante los años noventa se presenta, a la fecha (enero 2005) por demás incierto. La dilatada renegociación de los contratos con las empresas responsables de su prestación, dispuesta por la Ley N° 25.561, plantea serios interrogantes, incluso, en cuanto al tipo de gestión sobre el que se estructurará tal prestación en los años venideros. Al respecto, la fuerte presión ejercida por las firmas prestatarias (la participación generalizada en los respectivos consorcios de empresas extranjeras que mayoritariamente han interpuesto demandas en el Ciadi²⁰), sumada a la que ejercen los gobiernos de los países de origen de tales capitales y, a la vez, la ejercida por éstos a través del FMI (en el marco del *default* declarado a fines de 2001 y de los permanentes y crecientes condicionantes que éste impone²¹), al tiempo que se escriben estas líneas tornan dificultosa cualquier prognosis certera.

²⁰ En el caso de los principales accionistas de AASA, tanto la Suez/Ondeo, como Vivendi y Aguas de Barcelona iniciaron su demanda en este tribunal arbitral, mientras que la Anglian Water Limited lo hizo ante el Uncitral (en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional).

²¹ Entre éstos se incluyen, precisamente, la conclusión de las renegociaciones con las empresas privatizadas y el incremento de las tarifas de los servicios públicos.

El ejemplo del sistema de aguas y saneamiento no escapa a ese contexto general. Por el contrario, emerge como uno de los más conflictivos y, en ciertos aspectos, como un caso «testigo».

En ese panorama, estilizando el análisis y haciendo abstracción de los resultados que se derivarían de las demandas interpuestas ante el Ciadi por la mayoría de las firmas integrantes del consorcio AASA, podrían delinearse tres posibles escenarios que, según sea la forma de resolución, condicionarán sobremanera, por un lado, las restantes renegociaciones contractuales en otras jurisdicciones del país y, por otro, las posibilidades ciertas de acceder a las metas planteadas por las Naciones Unidas, tanto las referidas al 2015 como, más aún, las establecidas para el 2025 (universalización):

- la continuidad de la actual gestión privada, bajo la figura de la concesión con, probablemente, una mayor injerencia estatal (por ejemplo, como se ha incluido en el Acta-Acuerdo analizada, a través de la constitución de fondos fiduciarios específicos) en materia de planificación de las obras (expansión, tratamiento, rehabilitación, etc.), grado de ejecución de éstas y consecución efectiva de las que fueran, en su momento, metas acordadas en el contrato de concesión original;
- la readecuación del actual contrato de concesión en un sistema de gerenciamiento privado, quedando a cargo del Estado el mantenimiento de las instalaciones y, fundamentalmente, la formulación y ejecución de los planes de expansión del servicio; y
- la rescisión del actual contrato de concesión y, decisión política mediante, el replanteamiento del tipo de gestión (pública, privada y/o mixta) e, incluso, la eventual segmentación horizontal y/o vertical del actual sistema de agua y saneamiento del AMBA.

Estos distintos escenarios plantean una amplia gama de interrogantes y, a la vez, remiten a posibilidades más o menos ciertas en cuanto a la consecución de los objetivos trazados por las Naciones Unidas. El primero presenta, en principio, algunas dificultades de no fácil resolución. Por un lado, si bien AASA ha logrado renegociar –con quita– buena parte de su endeudamiento externo, su situación futura en el plano financiero no deja de ser sumamente complicada. Por otro, los señalados retrasos en cuanto al grado de cobertura de los servicios (respecto a lo convenido en el contrato original de concesión), demandan para los próximos años la realización de inversiones muy superiores a las previstas que difícilmente puedan ser financiadas a través de incrementos tarifarios generalizados por sus impactos socio-económicos. Asimismo, el deterioro medio-ambiental en el área de concesión demanda el desarrollo de planes específicos de saneamiento que, incluso, superan las previsiones originales. Finalmente, aun cuando el Estado asuma una mayor injerencia (por caso, a través de la constitución de fondos fiduciarios específicos para las inversiones requeridas) en el planeamiento y realización de las obras, su financiamiento, en un marco

social donde casi el 50 por ciento de la población es pobre —siendo, a la vez, el segmento más afectado en cuanto al acceso a los servicios—, el financiamiento emerge como una de las problemáticas más difíciles de resolver.

El segundo de los posibles escenarios también plantea dificultades de diversa índole. Si bien la decisión política de la administración Kirchner parecería inclinarse hacia tal opción,²² las problemáticas a resolver no son despreciables. Así, por ejemplo, en el plano jurídico-formal, muy difícilmente ello podría plantearse como una readecuación del contrato vigente ya que de acuerdo con la normativa vigente demandaría la realización de un nuevo concurso o licitación.

Se trataría de la delegación de los servicios bajo la figura del «gerenciamiento», por un tiempo determinado, quedando a cargo del Estado el mantenimiento de las instalaciones y, fundamentalmente, el diseño y la ejecución de los planes de expansión de los servicios (se trataría, en última instancia, de acortar los plazos de concesión y, fundamentalmente, de evitar la libre disponibilidad de los recursos por parte del concesionario). También podría estar contemplado, como en el Decreto 878/03 de la Provincia de Buenos Aires, que entre las actividades a desarrollar por el concesionario quede involucrado el mantenimiento de las instalaciones; en ese marco, los recursos percibidos por éste, previa deducción de sus costos operativos y de una rentabilidad «justa» y «razonable», serían depositados en un fondo fiduciario para el financiamiento de las obras a ejecutar bajo responsabilidad estatal.

Más allá del tema tarifario y de la estructura de las tarifas (ver más abajo), así como también los vinculados a una posible desintegración vertical y/u horizontal del sistema, en este caso quedarían planteados nuevos desafíos.

Desde el punto de vista regulatorio, las obligaciones del concesionario privado, así como el consiguiente «riesgo» empresario resultarían ínfimos frente a los que le correspondería asumir al Estado. Es más, en muchos casos la propia ineficiencia empresaria terminaría siendo adjudicada al incumplimiento estatal —en tiempo y/o lugar— en materia de inversiones, metas de expansión, etc., (como, por ejemplo, una menor recaudación de la prevista podría adjudicarse al retraso de las obras a cargo del Estado).

En consonancia con lo anterior, todas las previsiones regulatorias (incluyendo las medioambientales, fundamentales en el actual escenario) recaerían sobre el Estado que, atento al desmantelamiento y/o vaciamiento de sus cuadros técnicos,²³ plantearían problemas

²² A fines de octubre de 2003, vencidos los plazos contractuales con los concesionarios de 17 corredores viales, se adoptó el sistema de gerenciamiento a partir de la reagrupación de las consiguientes rutas nacionales en seis nuevos corredores.

²³ Durante la década de los noventa, en el marco de la «retirada» del Estado (en realidad, subrogación frente al capital concentrado), los «retiros voluntarios», las jubilaciones anticipadas y la expulsión de cuadros técnicos han sido una constante; consistente con la propia conceptualización del papel «subordinado» del Estado.

tan o más complejos que los que podrían derivarse del primero de los escenarios delineados (en tanto, su responsabilidad resulta muy superior a la que se desprende de aquél); a lo cual cabe añadir la ostensible e histórica permeabilidad estatal a los intereses del poder económico local.

Dado el estado de situación en estos momentos, asociado a los múltiples incumplimientos de AASA, la reformulación del plan de inversiones bajo una perspectiva social demandará un muy prolijo diagnóstico en todos los ámbitos y, en ese marco, la definición de obras de diversa naturaleza (desde lo medio-ambiental, hasta las áreas a priorizar en la necesaria expansión del servicio) que seguramente diferirán de los Planes de Mejora y Expansión previstos originalmente por la actual concesionaria.

Esto último demandaría, por un lado, una planificación muy precisa en términos de obras y costos, con su correlato en los ingresos al fondo fiduciario y, por ende (más allá del tema tarifario y de la configuración que adopte), en los ingresos totales del sistema. Por otro, en la medida en que la casi totalidad de la responsabilidad por la expansión de los servicios recaerá sobre el Estado, se plantean dos riesgos. El primero se relaciona con su capacidad real para asumir tal desafío atento al acelerado proceso de desmantelamiento de sus cuadros técnicos. El segundo con el hecho de que, como sucediera históricamente en muy diversos ámbitos, ante la necesidad de atender determinadas urgencias fiscales ajenas a los compromisos específicos sectoriales se termine por derivar tales recursos a otras «partidas presupuestarias».

El tercero de los escenarios que en los inicios de la administración Kirchner aparecía como uno de los más probables, pero que paulatinamente ha languidecido frente a las dificultades que deberían enfrentarse especialmente en el plano internacional, es el que se vincula con la posible rescisión del contrato de AASA y la posterior *decisión política* sobre el tipo de gestión a adoptarse.

Si bien de acuerdo con distintas instancias oficiales (Defensor del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación, la propia Comisión de Renegociación de los Contratos) existirían causales suficientes para proceder a la rescisión del contrato, todo indicaría que tal opción ha perdido cierta fuerza dentro de la agenda gubernamental, condicionada por las presiones de los organismos multilaterales de crédito y las propias demandas frente a tribunales arbitrales internacionales. No obstante, persiste la incertidumbre en cuanto a la actitud final que adoptará el gobierno del presidente Kirchner.

De todas maneras, la cada vez más estrecha vinculación entre las formas sobre las que han evolucionado las renegociaciones contractuales con la mayor parte de las empresas privatizadas y la negociación de la deuda externa pública —tanto con los organismos multilaterales de crédito como con los acreedores privados—, en el marco del *default*

declarado a fines de 2001, llegaría a derivar en un cambio radical de la actual posición negociadora del Gobierno argentino ante las crecientes hostilidades externas.

A partir de una decisión de esta naturaleza quedarían planteadas diversas alternativas que en sus extremos tendrían a la re-estatización del servicio o a un nuevo llamado a licitación bajo condiciones no muy disímiles de las que en su momento derivaron en la concesión del servicio por treinta años. En ese amplio espectro de posibilidades respecto al tipo de gestión se inscribe, asimismo, la decisión de segmentar horizontal y/o verticalmente el actual sistema integrado de agua y saneamiento en el ámbito del AMBA, así como también la jerarquización de la problemática medio-ambiental.

En función de lo que antecede, y cualquiera sea el escenario que se configure, cabe introducir unas breves consideraciones relacionadas con una cuestión estrechamente ligada a los objetivos fijados por las Naciones Unidas para los años 2015 y 2025: la de la necesaria expansión de los servicios a la actualmente elevada población del AMBA que no tiene la posibilidad de acceder a este servicio público esencial, sea porque carece de recursos suficientes para hacer frente a su pago y/o porque, por diferentes razones, bajo una prestación privada no constituiría una «franja de mercado rentable» en términos microeconómicos.

Es indudable que la ampliación de las redes, la introducción de mejoras en el tratamiento de los efluentes cloacales, la construcción de nuevas plantas de potabilización, un eficiente y racional manejo de los recursos hídricos, etc., no sólo son objetivos deseables, sino a lo que se aspira es a expandir los servicios en términos cuantitativos y cualitativos —y, por esa vía, a reducir los déficit señalados—, sino también por sus impactos directos y positivos en materia de equidad distributiva y de solidaridad social, presente e intergeneracional.

Lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con la problemática del financiamiento o, más específicamente, con las respuestas que demanda el siguiente interrogante válido, igualmente, para cualquiera de los tres escenarios planteados: ¿De qué recursos se dispone para hacer frente a las inversiones requeridas? Al respecto, y en forma simplificada, existirían cinco grandes instrumentos no necesariamente excluyentes entre sí para financiar el crecimiento y el desarrollo de la infraestructura necesaria para prestar eficientemente, desde una perspectiva social, los servicios de agua potable y saneamiento ambiental: aportes privados, fondos provenientes de organismos internacionales, recursos estatales, algún mecanismo de subsidios cruzados entre usuarios y/o alguna modalidad de tarifa de interés social.

De los análisis previos surge que en el caso argentino, las primeras tres herramientas mencionadas no condujeron a los resultados esperados y/o no resultarían recomendables por diversos motivos (la instrumentación de una estrategia privada de priorización de la distribución de dividendos entre los accionistas, asociada a una muy discrecional política

de endeudamiento, en detrimento de la reinversión de utilidades; la ostensible dependencia externa de la economía argentina; la pronunciada debilidad frente a un escenario internacional por demás conflictivo a partir de la declaración del default; las recurrentes crisis fiscales, etc.). No obstante, dada la actual situación de emergencia —en particular, en lo medioambiental—, y más allá de las formas que adopte la resolución definitiva del futuro de la gestión operativa del servicio,²⁴ la asignación transitoria de recursos fiscales puede contribuir a paliar la demanda apremiante e insatisfecha de servicios por parte de la ciudadanía (de forma de no agravar las restricciones estructurales que tienden a alejar cada vez más la posible consecución de las metas fijadas por las Naciones Unidas).

En vista de ello, los dos mecanismos que presentan mayores potencialidades en su relación con los requerimientos de inversión, resultando a la vez los más equitativos en materia económico-social y financiera para expandir los servicios y mejorar la calidad de prestación, serían la implementación de subsidios cruzados y/o de tarifas solidarias para los consumidores actuales y potenciales de menores ingresos.

Si bien la formulación y la puesta en práctica de un sistema de subsidios cruzados a favor de los usuarios de menores ingresos podría devenir en un importante paliativo para muchos de los hogares que no pueden hacer frente al pago de sus facturas, es indudable que difícilmente tal medida resulte suficiente para propender a la universalización en el acceso al agua potable y el saneamiento y/o para evitar o reducir considerablemente la morosidad y/o la incobrabilidad en el pago de éstos que puede terminar derivando en el corte de la prestación. De allí que esta política de subsidios cruzados debería articularse necesariamente con un régimen de tarifa solidaria.²⁵ La conjunción de ambas medidas enmarcadas naturalmente en un plan orgánico, sostenido y sustentable de desarrollo y manejo de los recursos hídricos —hoy ausente en el país— permitiría que los usuarios del AMBA de mayor poder adquisitivo y consumo sean los que financien la expansión del servicio hacia los de bajos ingresos.

De todas maneras, en los escenarios futuros delineados, la recuperación de los atrasos en materia de inversión y, con ello, de las posibilidades de consecución de las metas originales del contrato, así como de las fijadas por las Naciones Unidas estarán supeditados, en gran medida, a la intensidad y calidad que asuma el papel estatal y, en ese marco, al desarrollo y la consolidación de la solvencia requerida de los cuadros técnicos del (hoy) casi desmantelado sector público argentino.

²⁴ Si, eventualmente, se opta por la rescisión del contrato de concesión y la re-estatización del servicio, la asignación de recursos públicos sería ineludible pero, también, resultaría deseable que adquiriera el carácter de temporaria, tendiendo al posterior autofinanciamiento —sostenible y sustentable— del sistema.

²⁵ En pos de la consecución de los mencionados objetivos de equidad distributiva y de expansión de las redes de distribución de agua y desagües cloacales, así como de la utilización racional del recurso hídrico, el incremento en los niveles de micromedición se presenta como otro importante e imperioso desafío a resolver.

Conclusiones

La visión neoliberal acerca del costoso y deficitario papel del Estado en el cumplimiento de las responsabilidades y metas que le otorgaba la ciudadanía –acerca de sus demandas y derechos naturales al suministro de agua potable y saneamiento ambiental– no se convirtió en un importante esfuerzo por cambiar cualitativamente el papel del Estado para desarrollar positivamente esta función. Por el contrario, para responder y mejorar positivamente el cumplimiento de las demandas de esos derechos, el Estado comenzó a perder y delegar funciones para, finalmente, dar intervención directa de las grandes corporaciones privadas. A partir de la década de los cincuenta, se inicia un proceso donde el Estado deja de sostener los niveles de expansión en agua y saneamiento –generado en parte por el rápido y masivo crecimiento de los asentamientos poblacionales sin estructuración urbana–, dando lugar a una asincronía creciente de la cobertura en los servicios. De esta manera, dejó a la resolución individual de los hogares las formas de provisión de esos servicios, lo que involucraba también la intervención de empresas privadas encargadas de proveer estas formas de resolución. A partir de los años ochenta, la transferencia de los servicios de agua y saneamiento a la órbita de los gobiernos provinciales, la generalización de programas de apoyo financiero externo para el sector, el endeudamiento y déficit fiscal del Estado, se constituyeron en factores que –en el contexto de las disputas entre los grupos económicos locales más importantes vinculados a grupos económicos del exterior y los acreedores externos– fueron creando las condiciones para el proceso desencadenado a inicios de los años noventa, caracterizado por una rápida y masiva transferencia de estos servicios a la empresa privada con participación de grandes conglomerados transnacionales.

La emergencia del nuevo carácter de la tarifa tendió a reestructurar el derecho de la ciudadanía a un servicio público y lo instaló como un deber del usuario a un servicio privado, transformándolo en un mero cliente. Dejaba de sustentarse en criterios de universalidad y de prevención sanitaria y ambiental como política social, auxiliado por el Estado (a través de subsidios cruzados), para asentarse sobre la base de un bien por el cual se paga para tener acceso a él. La lógica propia de la empresa tendió hacia las expansiones de mayor rentabilidad, para finalmente construirse una nueva diferenciación e integración: los sectores de bajos ingresos, no rentables para la empresa, serían un problema de política social a cargo del Estado.

En el esquema de tres polaridades (Estado, empresas y ciudadanía) sugerido como una manera de instalar una representación de los actores fundamentales del problema, es necesario enfatizar cuál fue y es en cada uno de esos polos la presencia y la intensidad con que las diferentes fracciones sociales participaron en el logro de sus necesidades e identidad social. La resultante dominante en las referidas polaridades es que la presencia socialmente determinante se focalizó en los estratos del poder socio-económico más concentrado.

Los sectores más afectados en cuanto a la provisión de agua potable y saneamiento son simultáneamente los más carentes de participación en las diversas dimensiones de los procesos de redistribución del poder social presentes en esos tres actores. Por lo tanto, ampliar al conjunto de la ciudadanía los beneficios de un eficiente servicio de prestación de agua y desagües cloacales exige trascender a las actuales representaciones sociales y políticas que se hacen presentes de manera restrictiva y dominante, excluyendo de hecho a los sectores sociales más pauperizados.

La experiencia analizada en el caso argentino muestra que tanto el Estado como las alternativas de participación privada se presentan con serias dificultades estructurales y financieras para enfrentar las metas y demandas que las Naciones Unidas le señalan como deseables e imperativas. De mantenerse inamovible los modos dominantes en que se desenvuelven los emprendimientos de la provisión de agua potable y saneamiento, nada hace prever que estas metas puedan ser cumplidas.

Las relaciones entre el Estado nacional y los emprendimientos privados están fuertemente dominadas por enfrentamientos judiciales y políticos al más alto nivel del orden internacional. Es una confrontación que tiende a instalarse y encerrarse en el terreno del poder concentrado.

Paralelamente han comenzado a producirse, aunque no a generalizarse, importantes críticas a las políticas de privatización y el desempeño de las empresas privadas responsables de los servicios. Si bien es cierto que se han producido casos de confrontaciones sociales muy importantes (ejemplos de Chaco, Tucumán, Buenos Aires y Santa Fe), la larga situación de carencia e indefensión ciudadana de los sectores sociales más urgidos y demandantes en relación con la provisión de agua potable y saneamiento no constituyen aún un factor sustantivo de presión social generalizada. Interesa aclarar aquí los términos de los señalamientos que se hacen presentes. En realidad, desde comienzos de los años noventa, se asiste a la conformación y acumulación de una situación social contradictoria, cuyo desenlace es impredecible, aunque es predecible el grado de conflictualidad que acumula y que podrá generar.

Inicialmente, gran parte de la ciudadanía correspondiente a los sectores de mayores ingresos fue participante y dominada favorablemente por un consenso que buscó transferir las responsabilidades tradicionales del Estado como servidor público a la deseada y supuesta eficiencia de los emprendimientos privados. El resto de la ciudadanía vivió la experiencia de privatización como un proceso de ciudadanos expropiados de lo que consideraban constituía parte de sus derechos naturales. Pero, por otro lado, el costo de los servicios y su calidad fueron constituyendo, en gran parte de esos mismos sectores sociales, una ciudadanía a la defensiva en sus demandas. En los sectores sociales de ingresos

intermedios la amenaza de los costos del saneamiento de aguas constituyó una ciudadanía autolimitada en sus demandas como modo de protegerse económicamente. El análisis de los conflictos en el período de estudio muestra que las disputas por la búsqueda de extensión de las redes tuvo una baja magnitud, consecuencia en parte del carácter inhibitorio de toda demanda que implicaba los altos cargos de extensión y conexión para los hogares de estos sectores de ingresos.

Las bases de la pasividad relativa e indefensión actuales de la ciudadanía están constituidas por estas diferentes resultantes; comprensibles en el contexto de las crisis económica, política y social por las que ha atravesado el país. En este contexto, tienden a desarrollarse en las representaciones políticas iniciativas que buscan instrumentar una legislación protectora que inhiba el corte de los suministros de agua —por ejemplo—, como se dispuso en la Provincia de Buenos Aires (al mismo tiempo que crece la convicción acerca de la ilegitimidad del corte de suministro de agua) y simultáneamente se desencadena la búsqueda por crear tarifas sociales.

Asimismo, la mayoría de la ciudadanía carece de un conocimiento riguroso y un diagnóstico adecuado de la complejidad que encierra la realización de las metas propuestas por las Naciones Unidas para 2015/25. La experiencia analizada en el caso argentino ha mostrado que ni las condiciones financieras actuales del mercado mundial ni las políticas del Estado nacional parecieran estar en situación y disposición de enfrentar estas metas sin la creación y presencia de una fuerza ciudadana adicional que intervenga racionalmente en esa dirección (aun en un escenario de prestación estatal del servicio).

Referencias bibliográficas

Aguas Argentinas S.A. (varios años). «Memorias y balances».

Aguas Argentinas S.A. (2004). «Presentación a la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos según Nota Uniren N° 444/04».

Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2003). «Crónica de una sumisión anunciada. La renegociación de los contratos con las privatizadas durante la Administración Duhalde», Buenos Aires, Ed. Siglo XXI.

Azpiazu, Daniel y Karina Forcinito (2003). «Estudio de Caso Buenos Aires. Dimensiones Económico-Financiera e Institucional», Prinwass Project, Oxford.

Azpiazu, Daniel y Karina Forcinito (2004). «Historia de un fracaso: la privatización del sistema de saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires», en Azpiazu, Daniel, Andrea Catenazzi y Karina Forcinito. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2003). «Las metas del milenio y las necesidades de inversión en América Latina y el Caribe», documento presentado en la Conferencia Internacional «Financiación de los servicios de agua y saneamiento: opciones y condicionantes», Washington.

- Banco Mundial** (1999). «Manejo de los recursos hídricos en la Argentina. Aspectos económicos y financieros», Washington.
- Crenzel, Emilio** (2004). «From the promise of service universalisation to the universalisation of protest: the privatization of water and sanitation services in Tucumán, Argentina», Prinwass Project, Oxford.
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (Etoss)** (2003). «Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.», Buenos Aires.
- Lentini, Emilio** (2002). «El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar», Buenos Aires, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (Etoss).
- Ministerio de Economía-Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos** (2002). «Informe Final, Fase II, Sector Agua y Saneamiento», Buenos Aires.
- Ministerio de Economía-Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos** (2003). «Informe del Equipo Técnico y Análisis. Sector Agua y Saneamiento sobre el Procedimiento de Documento de Consulta de Aguas Argentinas S.A.», Buenos Aires.
- Phillips, C.** (1993). «The regulation of Public Utilities», Londres, Public Utilities Reports.
- Roitman, Mauricio y Gustavo Ferro** (2003). «La concesión de Aguas Provinciales de Santa Fe», Buenos Aires, CEER-UADE.
- Rozé, Jorge** (2004). «El Caso del Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial-Sammep-Chaco», Prinwass Project, Oxford.
- Solanes, Miguel** (1995). «La privatización de los servicios públicos de agua», *Revista de la Cepal*, N° 56, pp. 149-162, Santiago de Chile.
- Solanes, Miguel** (1999). «Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado», Documento de trabajo N° 2, Santiago de Chile, Cepal, División Recursos Naturales e Infraestructura.

BLANCA S/F
68