

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO. LAS ENSEÑANZAS DEL CASO ARGENTINO

Daniel Azpiazu*
azpiazu@flacso.org.ar

Fecha de recepción: 20 julio 2007 - Fecha de aceptación: 16 Noviembre 2007

Resumen

Como en otros servicios públicos, la privatización de la provisión de agua potable y saneamiento en gran parte del territorio argentino emerge como un caso paradigmático en más de una dimensión. La premura de las realizaciones, la presencia decisiva de grandes transnacionales, el oportunismo empresario, la complacencia oficial frente a incumplimientos de toda índole son, entre otros, algunos de los rasgos que caracterizan el proceso durante los años noventa. Con una celeridad que casi opaca a las transferencias al capital privado, a principios de siglo, gran parte de los operadores extranjeros optaron o se vieron obligados (rescisiones contractuales y re-estatizaciones, mediante) a retirarse del país. Organismos internacionales insospechados de animadversión alguna hacia el capital privado (como el Banco Interamericano de Desarrollo), también tienden a reconocer las precariedades –e insatisfacción social– del proceso privatizador en la Argentina. Las lecciones y enseñanzas de tal experiencia son particularmente valiosas.

Palabras claves: Privatización, Sistemas de agua potable y saneamiento, Argentina, Transnacionales, Captura institucional, Organismos multilaterales de crédito, Retiro operadores extranjeros, Rescisión de contratos de concesión, Enseñanzas

Abstract

As in other public utilities, the privatization process of the provision of drinking water and sewer systems in a large part of the Argentinean territory is paradigmatic in many analytical dimensions. On the one hand, the speed of the process, the decisive presence of big transnational firms, the private sector's opportunistic behavior and the pro-firm official response against flaws of all sorts are, among others, the aspects that characterize the process during the nineties. On the other hand, in an also rapid process –that almost outshines the previous transfers to private capital– many foreign private operators have left the sector at the beginning of the century. This process was the result of both voluntary company decisions and public contract rescission's and nationalizations. Even international organizations with a private capital friendly vision –such as the Inter American Development Bank– recognize the fragility and social dissatisfaction of the whole privatization process in Argentina. The lessons from such an experience are particularly valuable.

Key Words: Privatization, Drinking Water and Sewer Systems, Argentina, Transnational firms, Institutional Capture, Multilateral Credit Organizations, Foreign Operators Retirement, Concession Contract Rescission, Lessons.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina

Introducción

A mediados de 2004, un documento de la CEPAL identificaba a la Argentina, junto a Chile, como los países donde más aceleradamente había avanzado la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento. Así, a partir de una tipología que delimita cuatro categorías de países latinoamericanos en función de la velocidad y profundidad de las reformas en el sector, la primera de ellas sería, según Jouravlev (2004: 25)

Transformación avanzada. Este grupo se limita esencialmente a Argentina y Chile, en los cuales el proceso de transformación ha avanzado más, tanto en la construcción, operativización y perfeccionamiento de los nuevos marcos regulatorios como en el autofinanciamiento de los servicios y participación del sector privado. El caso de Argentina se caracteriza por un acelerado proceso de privatización, a través del sistema de concesiones (normalmente por 30 años), en las principales jurisdicciones del país.

Bajo tal tipología, la mayor parte de los países centroamericanos quedarían incluidos en alguna de las restantes categorías o instancias de la transformación: “parcial, con énfasis en la actualización de los marcos regulatorios” (como los casos de Costa Rica, Nicaragua, Panamá); “parcial, con énfasis en la participación privada” (Honduras); o “incompleta o en proceso de disolución” (República Dominicana).

Más allá de la tipología planteada en el documento de la CEPAL, de los criterios que la sustentan, y de ciertas apreciaciones valorativas con escaso sustento real (como las referidas al “perfeccionamiento” de los marcos regulatorios y al “autofinanciamiento” de los servicios en la Argentina), no cabe duda alguna en torno a, por lo menos, dos fenómenos centrales. En primer lugar, el proceso de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento ha avanzado aceleradamente, aunque con discontinuidades y significativos matices, en casi toda América Latina.

Cuadro N° 1
Salida de operadores internacionales de Argentina hasta junio 2006

Concesionario	Provincia/área prestación	Accionistas extranjeros	Estado de situación
Aguas Argentinas SA	Área Metropolitana de Buenos Aires	Suez, AGBAR, Vivendi y Anglian Water Plc	Rescisión y estatización
Aguas del Aconquija SA	Tucumán	Vivendi y Dragados	Rescisión y estatización
Aguas Provinciales de Santa Fe SA	Santa Fe	Suez y AGBAR.	Rescisión y estatización
Azurix Buenos Aires SA	Varios Municipios Buenos Aires	Azurix-Enron Corp	Rescisión y -estatización
Aguas Cordobesas SA	Córdoba	Suez y AGBAR.	Venta tenencias accionarias
Obras Sanitarias de Mendoza SA	Mendoza	Enron Corp	Venta tenencias accionarias

Fuente: Elaboración sobre la base de BID (2007)

En segundo término, la Argentina emerge como uno de los ejemplos más trascendentes de la región, por la celeridad y amplitud de las realizaciones en gran parte de sus principales sistemas territoriales de provisión.

En contraposición, paradójicamente, es también la Argentina el ejemplo que en los umbrales del Siglo XXI tiende a constituirse en un fenómeno paradigmático de retrogresión intertemporal, donde el retiro de operadores internacionales del servicio de agua potable y saneamiento se conjuga, en la generalidad de los casos, con la consiguiente re-estatización de los servicios.

Al respecto, un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2007) resulta por demás ilustrativo. De las 14 experiencias bajo análisis de salida de operadores internacionales en cinco países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela), seis de ellas corresponden a la Argentina (y dos a cada uno de los restantes países). En esa media docena de casos argentinos, quedan involucradas algunas de las principales empresas transnacionales del agua: Suez Environment y su controlada Sociedad General de Aguas de Barcelona (AGBAR) –en tres oportunidades–, la francesa Compagnie Générale des Eaux (Vivendi, actualmente Veolia) –en dos de las concesiones–, Azurix del grupo estadounidense Enron Corp. –en dos casos–, la inglesa Anglian Water Plc, la española Dragados, la francesa Saur International.

Se trata, hasta allí, al momento de la realización del estudio de referencia de los ejemplos reflejados en el cuadro N° 1.

De todas maneras, el fenómeno del retiro de operadores internacionales de la Argentina no se agota allí. Con posterioridad al cierre del estudio del BID, fue rescindido el contrato con otra de las importantes concesionarias privadas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires (Aguas de Buenos Aires S.A., consorcio en el cual participaban el grupo italiano Impregilo y los españoles Dragados y Aguas de Bilbao Bizkaia), y se re-estatizó el servicio; otros dos contratos se encuentran prácticamente rescindidos, aunque temporalmente continúan bajo la gestión de los operadores. Se trata de los casos de Aguas del Valle S.A. –de la española Fomento de Construcciones y Contratas– la cual llegó a un acuerdo de

rescisión del contrato de concesión con el gobierno de la provincia de Catamarca, pero manteniéndose como operador hasta que se convoque a una nueva licitación; y Servicio de Aguas de Misiones S.A. –grupo español Dragados, a través de Urbaser S.A., Urbaser Argentina y Dycasa S.A.– el cual, recientemente, solicitó al gobierno de Misiones la rescisión del contrato frente a la imposibilidad de cumplir con el servicio domiciliario de agua potable y cloacas. Por último, en el pasado mes de abril, la francesa Saur International anunció –y cuenta con la aprobación del Ejecutivo provincial– su intención de retirarse del consorcio Obras Sanitarias de Mendoza S.A. (OSMSA) en su condición de operador técnico del servicio y de accionista –control compartido con el grupo local Sielecki–.

Así, a fines del 2001, más de 20 millones de argentinos habitaban en las áreas gestionadas por firmas con fines de lucro (el resto estaba a cargo de empresas públicas provinciales (12,1%) y municipios, cooperativas, uniones vecinales (31,3%), lo que representaba el 56,6% de la población total del país (se excluye la población atendida por Aguas del Aconquija S.A. en la provincia de Tucumán, en tanto se le rescindió el contrato de concesión en 1997). En ese escenario, las empresas controladas por capitales transnacionales daban cuenta de la prestación del servicio a casi la mitad de los habitantes del país (48,7%); lo cual implica el 86,6% de la población cuya demanda debía ser atendida por concesionarios privados (Azpiazu y Bonofiglio. 2006:16).

A mediados del 2007, la situación difiere por completo, aún si no se consideran los dos contratos de concesión a punto de ser rescindidos definitivamente (Aguas del Valle S.A. y Servicio de Aguas de Misiones S.A.) ni el retiro de Saur International de OSMSA. En efecto, siempre sobre la base del último censo poblacional de 2001 y las respectivas áreas de cobertura de las prestadoras del servicio, las empresas extranjeras son responsables de la provisión de agua potable y saneamiento de apenas el 1,4% de los habitantes del país; las asociaciones de capital entre firmas nacionales y foráneas atienden al 3,3% de la población, porcentual que se eleva a 11,4% de considerarse los consorcios de capital nacional. Por su parte, las empresas estatales que a principios de

2002 prestaban el servicio a solo el 12,1% de la población del país a mediados de 2007 quedaron con la responsabilidad de atender las demandas del 52,7% de los habitantes (como se señaló, el resto está a cargo de cooperativas, municipios, uniones vecinales, etc.).

Mientras en el decenio de los años noventa se alteró radicalmente – mediante privatizaciones – la configuración del tipo de gestión del servicio de agua potable y saneamiento en el país, con una presencia hegemónica del capital privado, muy particularmente del extranjero, a principios de siglo, en particular desde 2002, se desencadenó un proceso aún más acelerado de reconfiguración de la prestación del servicio donde las empresas públicas han pasado a constituirse, nuevamente, en el actor central del sector.

Ese profundo contraste que queda de manifiesto a principios del nuevo siglo en un país, el cual durante los años noventa se constituyó, a escala internacional, en uno de los mejores y más disciplinados alumnos en la implementación de las recomendaciones del Consenso de Washington y de los organismos multilaterales de crédito, invita a la reflexión y análisis de los factores desencadenantes de ese cambio radical de rumbo. Más aún cuando, como en este caso, se trata de un servicio público que involucra la satisfacción de un derecho humano esencial, consagrado como tal por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en noviembre de 2002, en su Observación General N° 15 sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (<http://www.unhcr.ch>): “el derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida en dignidad humana. Es un pre-requisito para la realización de otros derechos humanos”

En ese marco, el análisis de la experiencia argentina remite, necesariamente, a dos distintos escenarios: por un lado, el de los años noventa cuando se transfirió al capital privado la provisión del servicio en buena parte del país y, por otro lado, el que se desprende del replanteo de la relación Estado-empresas privatizadas que emana, implícitamente, de la sanción de la Ley N° 25.561 (de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”) a principios de 2002.

Privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en la Argentina

Antes de analizar ciertas especificidades de la desestatización de la provisión del servicio de agua potable y saneamiento, cabe introducir algunas digresiones en torno al marco en el cual la misma se inscribe. Uno de los principales rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina durante la década de los noventa es el que se vincula con su celeridad y amplitud. Así, durante el pasado decenio –mayoritariamente en su primera mitad– se transfirieron al capital privado, la mayor empresa del país –la petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F)-, y las áreas de explotación hidrocarburífera, la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, el transporte y la distribución de gas natural, buena parte de la infraestructura vial (rutas nacionales y red de accesos a las grandes ciudades), el dragado y el balizamiento de la hidrovía Santa Fe-Océano Atlántico, el servicio postal, el sistema nacional de aeropuertos, los ferrocarriles de pasajeros y de carga, el servicio de telefonía, las terminales portuarias, el sistema de agua y saneamiento (en el AMBA –el mayor sistema integrado del mundo concesionado al capital privado– y en 13 provincias), las empresas siderúrgicas y petroquímicas, así como las del área de defensa, la aerolínea de bandera y los canales de radio y televisión.

Ese vasto y acelerado programa de privatización constituyó, atento a sus impactos político-económico-sociales, una de las realizaciones más trascendentes del gobierno del Dr. Menem, quien asumió en plena crisis hiperinflacionaria a fines de los años ochenta. La priorización de determinados objetivos políticos y económicos de largo plazo (confianza plena de la “comunidad de negocios”, nacional –los grandes grupos económicos locales– e internacional –la banca acreedora, los organismos multilaterales de crédito, y las empresas y conglomerados transnacionales–) tuvo como derivación natural la consolidación de áreas beneficiadas con rentas extraordinarias o de privilegio, bajo condiciones de nulo riesgo empresarial y escasa preocupación oficial por la defensa de la competencia, en general, y de los derechos de los usuarios y consumidores, en particular.

La Administración Menem comprendió muy bien que para lograr un cambio radical de la imagen del gobierno nada mejor que desprenderse de la porción más rica –por sus potencialidades– del Estado: las empresas públicas. De allí, la celeridad de los plazos la cual autoimpuso en su afán por recomponer la imagen nacional e internacional del nuevo gobierno peronista.

Ese pretendido cambio de actitud, sustentado en la convergencia de los intereses de los acreedores externos, de los conglomerados de capital local y extranjero, en el marco de la adhesión plena a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, se pudo lograr con un programa de privatizaciones como el que se desarrolló con múltiples deficiencias en muy diversos planos (subvaluación de activos, despreocupación por el saneamiento económico-financiero previo de las empresas así como por difundir la propiedad de las mismas, limitaciones e insuficiencias regulatorias y normativas, desatención de la defensa de la competencia), pero muy fecundo en lo *político-institucional* y *estructural*, en términos de la consecución de los objetivos perseguidos.

La premura privatizadora devino así en, por un lado, un éxito rotundo en cuanto a la consolidación de un modelo concentrador en lo económico y excluyente en lo social y, por otro, como era dable esperar, en una multiplicidad de improvisaciones y debilidades normativas, institucionales y regulatorias. Estas últimas, paradójicamente, se tornaron solo aparentes desde la perspectiva de la “comunidad de negocios” en tanto terminaron por resultar, también, plenamente funcionales a los intereses que se procuraba conquistar con el programa privatizador. En este último plano, basta resaltar, entre otras, las recurrentes y opacas renegociaciones contractuales con un claro denominador común: la preservación o acrecentamiento de rentas de privilegio, las facilidades de captura del regulador (y/o de instancias del poder político que lo subordinan y desplazan) por parte de las empresas reguladas, el despliegue de comportamientos oportunistas tendientes al aprovechamiento pleno de esas debilidades normativas, regulatorias e institucionales.

En las privatizaciones concretadas en la provisión de agua potable y saneamiento, ello se

manifiesta, con particular intensidad, en la casi totalidad de los casos. En efecto, las mismas fueron encaradas con igual fuerza y premura (idénticas o similares fragilidades normativas y regulatorias, cooptación de las autoridades y apoyos internacionales) que las restantes.

Desde la pionera transferencia (bajo el régimen de concesión) en la provincia de Corrientes (Aguas de Corrientes S.A.), en setiembre de 1991, diversas jurisdicciones territoriales encararon procesos de privatización que, en la generalidad de los casos, adoptaron la forma de concesión por un lapso determinado de tiempo (en su mayoría por 30 años de plazo) bajo diversas modalidades de adjudicación (monto de canon, porcentaje de reducción de las tarifas vigentes, compra de acciones, etc.) con una muy relevante presencia de importantes empresas transnacionales.

Así, se sucedieron las privatizaciones del servicio en provincias como Buenos Aires (Sudamericana de Aguas S.A. en 1992, Aguas de Balcarce S.A. en 1994, Aguas de Laprida S.A. en 1996, Aguas de la Costa S.A. y Aguas de Campana S.A. en 1998, Azurix Buenos Aires S.A. en 1999, Aguas del Gran Buenos Aires S.A. en 2000) y algunos partidos de dicha provincia junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Aguas Argentinas S.A. en 1993), Formosa (Aguas de Formosa S.A. en 1995), Tucumán (Aguas del Aconquija S.A. en 1995), Santa Fe (Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. en 1995), Córdoba (Aguas Cordobesas S.A. en 1997), Santiago del Estero (Aguas de Santiago S.A. en 1997), Mendoza (Obras Sanitarias de Mendoza S.A. en 1998, con participación minoritaria (20%) del gobierno provincial), Salta (Aguas de Salta S.A. en 1998), Misiones (Servicio de Agua de Misiones S.A. en 1999), La Rioja (Aguas de La Rioja S.A. en 1999) y Catamarca (Aguas del Valle S.A. en 2000).

Atento a la cobertura poblacional de las concesiones otorgadas al capital privado, apenas seis operadores (Aguas Argentinas S.A. (AASA), Azurix Buenos Aires S.A. (ABASA), Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (APSFSA), Aguas del Gran Buenos Aires S.A. (AGBASA), Aguas Cordobesas S.A. (ACSA) y Obras Sanitarias de Mendoza S.A.) daban cuenta, en 2001, del 83,7% de los habitantes atendidos por empresas con fines de lucro; se trata, en todos los casos,

de consorcios controlados originalmente por empresas transnacionales. Posteriormente, en cuatro casos, (AASA, ABASA, APSFSA y AGBASA) revertirían, en la re-estatización de los servicios y en los dos restantes, en transferencias de tenencias de capital extranjero a manos nacionales.

La década de los años noventa muestra, con ligeros matices, la conjunción de una serie de elementos más o menos comunes a las principales concesiones del servicio de agua potable y saneamiento en el país. El oportunismo empresario (reflejado hasta en sus propias ofertas en las respectivas licitaciones), sus incumplimientos en cuanto a la calidad del servicio y a las inversiones y obras comprometidas, las alzas tarifarias violatorias de lo acordado, la minimización de aportes de recursos propios y su sobreendeudamiento con el exterior, emergen como algunos de esos fenómenos que, naturalmente, contaron con otro denominador común: las recurrentes renegociaciones contractuales donde la complacencia oficial —por acción u omisión— *legitimó* tales patrones de comportamiento.

Así, a simple título ilustrativo, ABASA, AASA y APSFSA configuran casos típicos de ofertas predatorias estructuradas sobre el convencimiento empresario de “ganar” la licitación y después “renegociar” diversas cláusulas contractuales. La oferta de canon ofertada por ABASA resultó entre seis y dieciocho veces superior —según el área licitada— a la de las restantes empresas concursantes. A poco de hacerse cargo del servicio, incrementó unilateralmente las tarifas (rechazado por las autoridades provinciales, aunque en enero de 2000, a los seis meses de inicio de la gestión, se le autorizaron algunos aumentos sobre el servicio no medido) y comenzó a presionar por la modificación del plan de inversiones comprometido. Tanto AASA como APSFSA ofrecieron una reducción de las tarifas (en ambas licitaciones, resultaría adjudicatario quien ofertara la menor tarifa) de 26,9% y 10,5%, respectivamente, para a los pocos meses de gestión impulsar, con éxito, un incremento tarifario, la inclusión de nuevos cargos fijos y la reprogramación —léase postergación— de algunas obras y metas de calidad del servicio. Más allá de ciertos matices (como, parcialmente, en el caso de ABASA), la complacencia oficial por preservar los intereses de los concesionarios

subordinó cualquier otra consideración, incluso las emanadas de la propia normativa.

Al respecto, cabe traer a colación algunas referencias (ABASA, en un caso, y sobre los dos restantes, en el otro) del documento recientemente elaborado por un organismo insospechado de animadversión hacia el capital privado como es el BID (2007:31):

En el caso del contrato de Azurix en la provincia de Buenos Aires, se observa que la causa central de la salida de la empresa fue el rápido quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato —si es que alguna vez lo tuvo— como consecuencia de haber ofrecido un canon excesivo para adjudicárselo¹;

un tema recurrente en la literatura es el de la facilidad con que los reguladores o mandantes han aceptado renegociar los contratos una vez adjudicados, lo cual ha incentivado a los operadores a adoptar actitudes oportunistas para captar mayores rentas.

En materia de incumplimientos empresarios (obras, inversiones y metas de expansión; por un lado, calidad del servicio; por otro) en relación a lo pactado contractualmente, los ejemplos son múltiples y de muy diversa gama. Así, en el caso de ABASA, en su corta gestión (julio 1999 a marzo 2002), acumuló incumplimientos en todos los rubros del Programa de Optimización y Expansión del Servicio (POES): expansión, obras de infraestructura, micromedición, renovación de cañerías, etc.; al tiempo que, como uno de los detonantes de la muy crítica imagen social de la empresa, entre marzo y abril de 2000, 400 mil usuarios de Bahía Blanca y Punta Alta estuvieron recibiendo agua sucia no apta para el consumo hasta que se debió interrumpir el servicio en el mes de abril.

Por su parte, en el ejemplo de AASA y a pesar de las recurrentes renegociaciones contractuales (las cuales conllevaron incrementos reales de las tarifas, condonación de multas, postergación de obras, inversiones y metas de expansión), el grado de incumplimiento de las inversiones comprometidas se elevó al 42% durante el primer quinquenio de la gestión y al 33% entre 1999 y 2002 (ETOSS. 2003). Esto implicó que frente a un compromiso de alcanzar una cobertura del

1 La cursiva es del autor.

88% en el caso del servicio de agua sólo se accedió al 79%; mientras que en el de cloacas tales porcentuales fueron 74% y 63%, respectivamente (un déficit, en miles de habitantes, de 800 y 1.032, correspondientemente). En materia de “calidad” del servicio, a simple título ilustrativo de los múltiples incumplimientos, ya desde el tercer año de inicio de la concesión se verificó la presencia de niveles de nitratos en el agua superiores a lo establecido en el Código Alimentario Argentino, a punto tal que la propia empresa recomendó (en enero 2006) en uno de los municipios atendidos (Lomas de Zamora), la no ingesta del agua provista por la misma.

Casi idénticas consideraciones podrían hacerse extensivas, con sus peculiaridades, a todas las principales concesiones del servicio otorgadas en el país. AGBASA incumplió casi todos los compromisos del POES, al tiempo que en varios de los municipios en los que prestaba el servicio se constató la contaminación del agua potable –exceso de nitratos–, así como falta de tratamiento de los líquidos cloacales. En APSFSA, a los incumplimientos de las metas establecidas en el Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio (PGMDS) se le adicionan los referidos a la calidad del agua provista (en varias localidades, por encima de los límites permitidos de arsénico y sodio). En ACSA, a principios de 2001, sólo se habían instalado 31.000 medidores de los 81.000 comprometidos contractualmente (38%).

Con los señalados matices, el listado de incumplimientos podría extenderse hasta dejar inconcluso el presente ensayo; solo cabe resaltar que, durante los años noventa e inicios del presente siglo, los mismos fueron *subsana*dos en opacas y complacientes renegociaciones con las respectivas autoridades públicas. Así, el BID (2007), al referirse al caso de AASA, resulta suficientemente ilustrativo:

Estas modificaciones [las derivadas de las renegociaciones contractuales] alteraron sustancialmente el marco económico de regulación del contrato, permitiendo reducir sustancialmente los riesgos de la empresa, y facilitándole la obtención de importantes rentas, aun cuando se habían constatado diversos incumplimientos. (p.72)

Por su parte, tomando como ejemplos los casos de AASA y APSFSA, también vale remitirse a la opinión del BID (2007):

Efectivamente, en ambos casos [AASA y APSFSA] se dieron renegociaciones sustantivas de los contratos a los pocos meses de su inicio, lo cual condujo a que se hicieran modificaciones en cuanto a sus términos, sus metas, niveles de inversión y tarifas. Fundamentalmente se promovió el cambio del marco regulatorio, de uno en el cual se había licitado un conjunto de obras y objetivos por una tarifa mínima, a uno en el cual se modeló el equilibrio económico-financiero de la concesión y se negociaron cambios en términos de dicho equilibrio. Ello condujo a un esquema de renegociaciones en el cual el riesgo empresarial fue mitigado, se introdujeron ineficiencias de costos y se permitió que los concesionarios explotaran, a través de un comportamiento calificado como de “oportunista”, rentas de carácter monopólico. (p. 31)

En realidad, en el caso argentino, las recurrentes renegociaciones contractuales con los concesionarios rara vez han estado vinculadas a la necesidad de resolver y/o superar determinadas imprecisiones o imprevisiones normativas, asociadas a la propia premura privatizadora. Por el contrario, todas ellas han tendido a garantizarles un nulo riesgo empresarial y a preservar (cuando no, acrecentar) sus rentas extraordinarias de privilegio.

Consideraciones no muy disímiles es dable realizar con respecto a otro de los rasgos más o menos comunes en el desempeño de los concesionarios que, en este caso, involucra también, en muchos casos, a la propia fragilidad regulatoria: el escaso –o prácticamente nulo– aporte de recursos propios y la generalizada recurrencia a financiamiento externo, muchas veces sobredimensionado en relación con las inversiones efectivamente realizadas.

Así, por ejemplo, en el caso de AASA, entre mayo de 1993 (inicio de la concesión) y diciembre de 2001, del origen de los fondos totales percibidos por la empresa, apenas el 2,6% corresponde al aporte de los socios –en realidad, se trata de la garantía requerida al momento de la transferencia del servicio– mientras que el 15,2% proviene del incremento neto del financiamiento de terceros (casi exclusivamente, externo y, mayoritariamente, provisto por los organismos multilaterales de crédito). La discrecional política de endeudarse en el exterior –en el marco de la paridad fija con el dólar, a tasas de interés muy por debajo de las locales y con plazos de amortización holgadamente superiores a los que podían obtenerse en el país–, ignorando

el riesgo cambiario o dando por supuesto que el mismo podría ser trasladado a los usuarios vía tarifas o, en su defecto, al propio Estado, emerge como otro de los denominadores casi comunes a las principales concesiones al capital privado en la provisión de agua potable y saneamiento. Nuevamente, vale citar el reciente documento del BID (2007)

En los casos de Aguas Argentinas S.A., Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. [...], y posiblemente en el de Aguas Cordobesas S.A., hay evidencia de niveles altos de endeudamiento. Ello ha sido consecuencia parcial de haberse aceptado el acceso de estas empresas al financiamiento de fuentes multilaterales (BID, Banco Mundial y CFI) sin el correspondiente aumento en el aporte de capital propio. Es claro que los contratos deberían incorporar restricciones en este sentido. Luego de haber visto los desenlaces pareciera que la banca multilateral debió haber exigido mayores aportes propios, con el fin de promover la participación privada como una solución inmediata a la ausencia de recursos públicos. (p. 14)

En suma, la privatización de los servicios en buena parte del país, como panacea que permitiría -o garantizaría- la resolución de la deficitaria situación pretérita, la presencia hegemónica del capital transnacional, el oportunismo empresario, los generalizados incumplimientos de los concesionarios, la captura institucional y la complacencia oficial frente a los mismos, emergen como amalgama que, en su interdependencia, caracterizan el desenvolvimiento del sector de agua potable y saneamiento en la Argentina de los años noventa.

Un nuevo escenario macroeconómico, político y social. La Argentina de la post-convertibilidad

Los últimos días del año 2001 marcaron un hito insoslayable en la historia económica política y social de la Argentina. Una masiva movilización popular, con una sólida e inquebrantable resolución en cuanto a la exigencia de cambios radicales en la propia institucionalidad gubernamental y en la orientación estratégica de las políticas públicas, derivó en la renuncia del presidente De la Rúa y de todo su gabinete el día 20 de diciembre.

Tras la renuncia presidencial y después de doce convulsionados días, en los cuales se sucedieron cinco presidentes constitucionales, el 1° de enero del 2002, la Asamblea Legislativa designó como Presidente provisional al Senador Eduardo Duhalde. A poco tiempo de asumir, la nueva administración elevó al Congreso de la Nación un proyecto destinado a implementar reformas económicas sustantivas, el cual fue sancionado y convertido en ley el 6° de enero.

Esta nueva norma legal de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561) conllevó cambios decisivos en el plano macroeconómico (en especial, el abandono del régimen de la Convertibilidad, con la alteración de la paridad fija un peso = un dólar estadounidense y la consiguiente depreciación de la moneda nacional). Esa “pesificación” de la actividad económica local se vio acompañada por un intento de replantear las relaciones contractuales con las empresas privatizadas. En ese sentido, se estableció la eliminación de la dolarización de las tarifas (y el consiguiente seguro de cambio) y de su indexación periódica en función de la evolución de los precios de los EE.UU., la renegociación de los contratos con el conjunto de las prestadoras privadas de servicios públicos y la obligatoriedad de estas últimas de cumplir con las obligaciones contraídas.

Ese nuevo y muy distinto escenario macroeconómico, sumado con una actitud oficial –tanto nacional como, con gradaciones, en la mayor parte de las provincias que en los años noventa privatizaron los servicios de agua potable y saneamiento– mucho menos complaciente frente a los incumplimientos y a las desmedidas demandas empresarias en los propios inicios de la renegociación generalizada de los contratos (como, por ejemplo, un seguro de cambio retroactivo para atender sus elevados endeudamientos con el exterior o el mantenimiento del tipo de cambio un dólar=un peso para sus importaciones) alteraron radicalmente el contexto operativo en el cual, hasta allí, venían desempeñándose los concesionarios. La desvalorización en moneda fuerte de sus patrimonios, de sus ingresos y de sus –potenciales– masas de utilidad en conjunción con los incrementos de costos (insumos locales e importados) y las consiguientes dificultades para

hacer frente a su abultado endeudamiento con el exterior, terminaron por configurar un entorno económico en las antípodas del que usufructuaron durante los noventa. Más aún, si a ello se le adicionan otro dos factores fundamentales. Por un lado, como se señaló, la disímil predisposición de las autoridades oficiales a acceder a sus demandas y/o convalidar –y condonar– sus generalizados incumplimientos contractuales. Nuevamente, desde la visión del BID (2007):

En la medida en que las autoridades permitieron tácita o explícitamente reducir las inversiones, las concesiones mantuvieron los resultados financieros deseados. En el momento en que las autoridades endurecieron su posición en estas negociaciones, no hubo manera de recuperar el equilibrio económico-financiero del contrato y los operadores optaron por salir. (p. 39)

Es claro que hubo tanto ingenuidad política como oportunismo para aceptar contratos de concesión en condiciones poco transparentes que ofrecían grandes ganancias y frente a los cuales los mandantes retiraron rápidamente su apoyo. (p. 53)

Por otro lado, y a favor de la prolífica política desplegada por la Argentina en los años noventa, en lo relativo a la firma y ratificación de Tratados Bilaterales de Protección y Promoción de las Inversiones Extranjeras (TBIs), la hegemónica presencia transnacional en la casi totalidad de las concesiones – en particular en todas las más importantes– abría la posibilidad a los concesionarios y/o a los consorcistas extranjeros de recurrir a tribunales arbitrales internacionales (CIADI (Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados) y UNCITRAL (Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional)) con la alternativa cierta de obtener un resarcimiento adicional a la considerable masa de beneficios obtenida durante los noventa.

De allí que no resulte sorprendente la casi generalizada intransigencia desplegada por las transnacionales en las respectivas renegociaciones contractuales; comportamiento que devino, en algunos casos, los de mayor significación atento al área de cobertura, en rescisiones contractuales y, en los menos, en la transferencia de sus tenencias accionarias a grupos económicos

locales (ACSA y OSMSA). Por una parte, en ambos escenarios, las demandas ante tribunales arbitrales internacionales emergen como denominador casi común: Suez, AGBAR y Vivendi (por AASA–), Suez, AGBAR e Interagua (por APS-FSA), Azurix Corp. (por ABASA y OSMSA), Saur International (por OSMSA), todas ellas en el CIADI. Por su parte, Anglian Water Plc. (socio minoritario en AASA) entabló su demanda ante el UNCITRAL. El oportunismo empresario encuentra, así, una nueva dimensión, la apuesta a un futuro laudo arbitral favorable a sus intereses ante; por un lado, una medida de política cambiaría que es parte constitutiva de la soberanía de un país y; por otro, actitudes oficiales en la renegociación que pretenden eliminar o, al menos, restringir sus privilegios históricos y revertir las usuales prácticas oficiales de los años noventa. Así, el BID (2007) al referirse a los ejemplos ofrecidos por AASA y APSFSA reafirma algunas de sus caracterizaciones del fenómeno:

Como consecuencia de esta situación [la complacencia oficial de los noventa], al momento de la crisis las nuevas autoridades no estuvieron dispuestas –como lo habían estado sus antecesoras– a permitir ajustes adicionales que parecían favorecer indebidamente a los concesionarios, y presionaron por el cumplimiento de metas de calidad e inversiones sin otorgar ajustes tarifarios (p. 31)

Que sea el propio BID, después de recomendar, promover y financiar –tanto los procesos como a los propios concesionarios– la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en la región, quien reconozca sus serias limitaciones, el generalizado oportunismo empresario, la captura institucional, la no resolución –ni mucho menos– de los problemas, los cuales, en su momento, sirvieron para fundamentar la ola privatizadora, denota la magnitud de la crisis y la conflictividad que ha conllevado la gestión en manos del capital privado.

Aún cuando trasciende el estricto ámbito de la provisión de agua potable y saneamiento y después de haber asumido un papel muy activo en la formulación y la implementación de reformas *market-oriented*, como resultado de las múltiples críticas a las privatizaciones por sus regresivas implicancias económicas y sociales, en fecha reciente, el propio Banco Mundial (BM)

reconoció explícitamente que las mismas no tuvieron los efectos esperados sobre el bienestar de la población (Kessides, 2004; Foster 2003). En ambos casos (BID y BM), vale destacar que -en su momento- esos positivos derrames hacia el conjunto de la sociedad habían sido profusamente argumentados para convalidar la transferencia de activos públicos al sector privado.

Reflexiones finales y lecciones de la experiencia argentina

Uno de los principales supuestos en los cuales se han inspirado los modelos privatizadores en general, del sector de agua y saneamiento en particular, impulsados fundamentalmente desde los organismos multilaterales de crédito y avalado por el poder económico local, es que la privatización *per se* es condición necesaria y suficiente para expandir el grado de cobertura de los servicios y, por esa vía, incrementar la eficiencia en la prestación de los mismos -evitando, entre otras cosas, las usualmente denominadas “tarifas políticas o irracionales” como, por ejemplo, los (progresivos desde una perspectiva social y de equidad) subsidios cruzados en un servicio, el cual se vincula directamente con la satisfacción de un derecho humano esencial-. En ese sentido, se inscriben los principales objetivos proclamados, en el sentido de promover la universalización de los servicios, mejorar la calidad en la prestación de los mismos y propender al uso racional de los recursos. La consecución de los mismos requería indefectiblemente, entre otros aspectos, el desarrollo de nuevas obras de infraestructura, la rehabilitación y modernización de las existentes, la protección del medio ambiente, una creciente micromedicación, la sustentabilidad económica y medioambiental de los sistemas de agua potable y saneamiento. La supuesta “incapacidad estatal” para abordar tales desafíos, en condiciones de eficiencia, se constituyó en el argumento central con el cual los reformadores neoliberales justificaron la privatización de los servicios en buena parte del país (y de la región) durante el decenio de los años noventa. La discordancia entre los objetivos perseguidos y los pobres resultados obtenidos invitan, sobradamente, a la reflexión.

Si bien, a diferencia de otros servicios públicos, no se trata de un sector donde los avances tecnológicos asuman la celeridad revelada en otros campos (como el de las telecomunicaciones e, incluso, el de la energía eléctrica), por lo cual la vida útil y eficiente de los activos fijos es relativamente superior, la elevada densidad de capital que suponen las redes de cañerías de agua y saneamiento deviene, a la vez, en costos de capital, estos, siempre en términos relativos a otros servicios públicos por redes, suelen adquirir una muy superior gravitación relativa.

Al respecto, un rasgo prácticamente generalizado es que las metas de inversión comprometidas (las cuales abarcaban cuestiones tan disímiles como, entre las más importantes, la ampliación y/o la rehabilitación de la red de agua y cloacas, la introducción de mejoras en el tratamiento de los efluentes, el incremento en los grados de cobertura de los servicios y la instalación de nuevas plantas potabilizadoras) fueron incumplidas por los concesionarios privados. En ese sentido, queda también de manifiesto un muy disímil grado de maduración de las inversiones y el consiguiente avance en los índices de cobertura de la demanda insatisfecha, según se trate de la provisión de agua potable o de saneamiento ambiental. Es en este último campo donde tienden a manifestarse los mayores rezagos, tanto en términos de la formación de capital concretada -como en su relación con la comprometida- como con respecto a las necesidades insatisfechas de la población (sumado al daño ambiental derivado del consiguiente desbalance hídrico y las recurrentes inundaciones con aguas servidas). Asimismo, en ambos planos, las zonas más afectadas fueron, en general, las de asentamiento de los sectores más carenciados de la sociedad. Si a ello se le adiciona la generalizada reticencia de los concesionarios privados en materia de aportes de recursos propios, cabría preguntarse si la proclamada “ineficiencia estatal” de otrora resulta equiparable -por sus impactos reales- a las resultantes del “oportunismo” del empresariado privado.

A la luz de la experiencia argentina en la materia, la gestión privada de los mismos no ha alterado mayormente la crítica situación previa en cuanto a la salud y calidad de vida de, en especial, los sectores de menores recursos, solo que

los costos sociales, los cuales han conllevado –y podrían seguir haciéndolo mediante laudos arbitrales–, cuestionan seriamente las tradicionales recomendaciones emanantes del Consenso de Washington y de la práctica diaria de los organismos multilaterales de crédito.

Las experiencias reseñadas plantean muchas más dudas que certezas en cuanto a la validez de tales recomendaciones; además, parecen avalar una constatación a la cual arribaron dos especialistas quienes, desde la propia ortodoxia, analizaron con sumo detalle el proceso privatizador británico en la industria del agua. Afirman, al respecto, Vickers y Yarrow (1991):

Cuando hay masivas economías de escala y de alcance, elevadas barreras que impiden la entrada, o exterioridades, la propiedad privada rinde malos resultados. El incentivo y la oportunidad para explotar a los consumidores amenaza la eficiencia de asignación, y la ausencia de normas competitivas conduce a la ineficiencia y a las negligencias internas. (p. 521)

En suma, el agua potable y saneamiento no pueden ser considerados como simples mercancías sujetas a las “fuerzas del mercado”, sino que el acceso a tales servicios constituye un derecho humano esencial –parte constitutiva y componente vital de la calidad de vida de la población–, el cual los estados deben garantizar, especialmente en economías con niveles de pobreza e indigencia como los registrados en buena parte del escenario internacional, en Latinoamérica y, naturalmente, en la Argentina.

A partir de los distintos estadios de “avance”, en términos de la tipología planteada por la CEPAL (Jouravlev.2004), de los países de la región en la “transformación” de – “la incorporación del capital privado”– la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, la experiencia argentina puede aportar significativos elementos de juicio como para orientar la búsqueda de caminos alternativos y “eficientes” desde el punto de vista social.

Al respecto, las lecciones emanantes de la privatización de los servicios en la Argentina resultan, en tal sentido, la antítesis de lo que cabría esperar si a lo aspirado es la expansión de los servicios tanto en términos cuantitativos como cualitativos, en un marco de creciente equidad

distributiva y solidaridad social, presente e intergeneracional.

Referencias bibliográficas

- Azpiazu, D. y Bonofiglio, N. 2006. Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad. FLACSO, Sede Académica Argentina, Área de Economía y Tecnología. Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 16. pp. 65.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina. Washington D.C. pp. 172.
- 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. pp. 111.
- Foster, V. 2003. Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura: ¿en qué medida existe una política social?. Documento de Trabajo Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. N°. 5/03. pp. 35
- Jouravlev, A. 2004. Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile, N° 74. pp. 70.
- Kessides, I. 2004. Reforming infrastructure. Privatization, Regulation, and Competition. World Bank-Oxford. Washington D.C: University Press Oxford.
- Vickers, J. y G. Yarrow. 1991. Un análisis económico de la privatización. Fondo de Cultura Económica. México.