



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# "Agua, concesión y después..." El caso de Aguas Argentinas S.A. (1993-2006)

Rocca, Mariela Verónica

2008

Cita APA: Rocca, M. (2008). "Agua, concesión y después..."

El caso de Aguas Argentinas S.A. (1993-2006).

Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.  
Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".  
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

**Maestría en Administración Pública  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires**

**Tesis**

**“Agua, concesión y después...”  
El caso de Aguas Argentinas S.A. (1993-2006)**

**Maestranda: Lic. Mariela Verónica Rocca**

**Directora de tesis: Dra. Dora Orlansky**

**Noviembre de 2008**

## **Agradecimientos**

*A mis padres por todo el amor y apoyo.*

*A Javito por ser mi gran- ultra- súper- hermano.*

*A Dora Orlansky por enseñarme cada día a ser una mejor investigadora en formación.*

*A Martín Schorr por su generosidad. Su lectura y comentarios fueron invaluable.*

*A Ruth Felder por su ayuda, útiles consejos y los materiales compartidos.*

*A María Rosa por todo su afecto, las charlas y su detallada lectura.*

*A Leti, Leo G., Andre, Fer y Barbet por haber estado siempre cuando lo necesité.*

*A las Chiquis por el “aguante” incondicional.*

## Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Capítulo I. El servicio de agua potable y saneamiento privatizado</b> .....	8
1.1. Particularidades de la privatización de los servicios del agua potable y saneamiento ....	8
1.2. El papel de la regulación estatal .....	14
<b>Capítulo II. Los servicios públicos argentinos durante la década del noventa: el caso del agua potable</b> .....	23
2.1. El proceso privatizador argentino .....	23
2.2. La regulación de los servicios públicos privatizados .....	27
2.3. El servicio de agua potable y saneamiento: de la descentralización a la concesión a manos privadas .....	31
2.3.1 Aguas Argentinas S.A., la nueva concesionaria .....	36
2.4. La regulación del servicio de agua y saneamiento. El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios .....	40
2.5. Renegociaciones durante la Convertibilidad.....	42
2.5.1. Decreto N° 1167/97: primera renegociación contractual.....	44
2.5.2. Las revisiones contractuales hacia fines de la década (1999 y 2001) .....	45
2.6. Balance de gestión: Aguas Argentinas S.A. (1993-2002).....	47
<b>Capítulo III. La renegociación con Aguas Argentina S. A. en la posconvertibilidad</b> ..	55
3.1. La renegociación de los contratos de servicios públicos privatizados .....	55
3.2. El PE frente a la renegociación con Aguas Argentinas S.A.....	61
3.2.1. El acta acuerdo con Aguas Argentinas S.A.....	65
3.2.2. Hacia la rescisión contractual.....	68
3.3. Aguas Argentinas S.A. en la renegociación.....	79
3.4. El rol del Congreso Nacional en la renegociación con Aguas Argentinas S.A. ...	86
3.4.1. El tratamiento legislativo del acta acuerdo .....	86
3.4.2. Ratificación de la rescisión del contrato a Aguas Argentinas S.A.....	89
<b>Capítulo IV. Consideraciones finales</b> .....	93
<b>Bibliografía</b> .....	97

## Cuadros

**Cuadro N° 1:** Población total y población cubierta con servicios de agua potable y desagües cloacales en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (1970-1991) (en millones y en porcentajes).

**Cuadro N° 2:** Cobertura de agua y desagües cloacales en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (1980-1991) (en porcentajes).

**Cuadro N° 3:** Principales características de la concesión de Aguas Argentinas S.A.

**Cuadro N° 4:** Evolución de la factura media residencial de Aguas Argentinas S.A., mayo 1993- enero 2002 (en pesos y número índice).

**Cuadro N° 5:** Evolución de los componentes de la tarifa de Aguas Argentinas, 1993-2001 (en pesos/dólares y valores absolutos).

**Cuadro N° 6:** Inversiones previstas y ejecutadas por Aguas Argentinas S.A. primer y segundo quinquenio (en millones de pesos).

**Cuadro N° 7:** Cobertura de las redes de agua y cloacas en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, 1985-1986 y 1996/1997

**Cuadro N° 8:** Evolución de los márgenes de rentabilidad sobre ventas y patrimonio neto de Aguas Argentinas S.A., 1994-2002 (en porcentajes).

**Cuadro N° 9:** Evolución del índice de endeudamiento de Aguas Argentinas S.A., 1994-2002 (en índices).

**Cuadro N° 10:** Inversiones previstas y ejecutadas conforme al acta acuerdo de mayo de 2004 (en pesos y en porcentajes).

**Cuadro N° 11:** Metas de cobertura del servicio de agua potable prestado por Aguas Argentinas S.A. (en miles de habitantes y porcentajes).

**Cuadro N° 12:** Metas de cobertura del servicio de cloacas prestado por Aguas Argentinas S.A. (en miles de habitantes y porcentajes).

**Cuadro N° 13:** Cobertura de agua y cloacas alcanzada en cada distrito a marzo de 2006, en relación a las metas de expansión previstas para el 10° año de concesión (en porcentajes).

**Cuadro N° 14:** Estado de Resultados de Aguas Argentinas S.A., 2003-2005 (en miles de pesos, a valores constantes).

**Cuadro N° 15:** Balances generales de Aguas Argentinas S.A. 2003- 2005 (en miles de pesos, a valores constantes).

**Cuadro N° 16:** Evolución de la deuda financiera de Aguas Argentinas S.A., 2003-2005 (en miles de pesos, a valores constantes).

### **Glosario de acrónimos**

AASA: Aguas Argentinas Sociedad Anónima.  
ARI: Argentinos por una República de Iguales.  
AySA: Agua y Saneamientos Argentinos.  
BAPRO: Banco de la Provincia de Buenos Aires.  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.  
BM: Banco Mundial.  
CBFD: Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional.  
CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.  
CFI: Corporación Financiera Internacional.  
CN: Congreso Nacional.  
CRCOSP: Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos.  
EB: Estado de Bienestar.  
EFNQ: Exposición Financiera Neta del primer quinquenio.  
ENRE: Ente Nacional Regulador de la Electricidad.  
ENARGAS: Ente Nacional Regulador del Gas.  
ENTEL: Empresa Nacional de Telecomunicaciones.  
ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.  
EUA: Estados Unidos de América  
FMI: Fondo Monetario Internacional.  
ME: Ministerio de Economía  
MPFIPyS: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.  
OSN: Obras Sanitarias de la Nación.  
PE: Poder Ejecutivo.  
PL: Poder Legislativo.  
PMES: Plan de Mejoras y Expansión del Servicio.  
PMESE: Plan de Mejora y Expansión del Servicio de la Emergencia.  
PJ: Partido Justicialista.  
SRNyDS: Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.  
SSRH: Subsecretaría de Recursos Hídricos.  
SUMA: SU: Servicio Universal - MA: Medio Ambiente  
UCR: Unión Cívica Radical.  
UNIREN: Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos.  
YPF: Yacimiento Petrolíferos Fiscales.

## **Introducción**

La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implicó a partir de la década del noventa, un cambio en la administración y regulación estatal en el sector. El Estado dejaba su función de prestador, para “guiar desde afuera” la gestión del servicio. A partir de verificar la observancia de las normas regulatorias establecidas, debía procurar un equilibrio entre el interés público y los derechos adquiridos por la prestataria privada. En este esquema, correspondía fomentar la eficiencia operativa orientando las conductas del prestador mediante el uso de incentivos y sanciones.

En esta tesis se estudia el impacto que estas transformaciones tuvieron en la renegociación contractual iniciada con Aguas Argentinas S.A. (AASA), a partir de la promulgación de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (enero de 2002). Considerar la renegociación posconvertibilidad como punto de partida permitió establecer posibles líneas de continuidad o de ruptura con el proceso privatizador, máxime si se la reconoce como instancia posible para replantear y hasta revertir las condiciones de prestación dadas hasta ese momento.

Este proceso renegociador con AASA fue abordado a lo largo de dos presidencias (Duhalde y Kirchner hasta el 2006 inclusive) identificando diversas etapas en su desarrollo. El énfasis del análisis fue orientado al estudio de la interacción de los actores estatales y sociales involucrados. El Estado concebido como “aspecto co-constitutivo de las relaciones sociales” (O’ Donnell, 1984: 220) fue desagregado en su complejidad y heterogeneidad a fin de dar cuenta, por ejemplo, de las posturas adoptadas por Poder Ejecutivo (PE) como así también, de la dinámica dada en la relación oficialismo-oposición en el Congreso Nacional (CN). El estudio del accionar de la concesionaria revistió interés no sólo por su implicación directa en la cuestión sino porque concitó la injerencia y el apoyo de los organismos multilaterales de crédito y del gobierno francés.

Importó sobre todo explorar las tomas de posición puestas en juego por los diferentes actores y las repercusiones que las mismas tuvieron en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento. En este sentido, se siguió el planteo de Oszlak y O´Donnell (1982) por el cual “[cada] práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, de la cantidad de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión [...] el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante, ni parece serlo para los actores interactuantes en el proceso; por el contrario, suele importar y tanto, que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso” (Oszlak y O´Donnell, 1982: 116 y 118).

En relación a la dimensión teórica-conceptual, la revisión bibliográfica se realizó considerando las discusiones teóricas dadas en torno al concepto de Estado regulador, al proceso privatizador argentino y a la renegociación de los contratos iniciada en el 2002. Respecto de las fuentes de información, se efectuó la búsqueda, clasificación y análisis de artículos periodísticos en diarios nacionales –Clarín, La Nación y Página 12- del período considerado. Mediante la información relevada en estos artículos se reconstruyó la coyuntura -acontecimientos y trama de relaciones entre los actores- en la que se desarrolló el proceso renegociador con AASA y se determinaron claves de lectura para abordar los documentos oficiales (leyes, decretos, resoluciones ministeriales, proyectos legislativos, presentaciones judiciales, informes elaborados por AASA, informes de la Comisión y luego Unidad Renegociadora de los Contratos, etc.). En relación a estos últimos, su selección y análisis posibilitaron caracterizar el proceso y las posiciones adoptadas por los participantes.

### **Plan de exposición**

Esta tesis se divide en cuatro capítulos. En el primero de ellos, desde un abordaje teórico, se estudian los cambios suscitados en el servicio de agua potable y saneamiento a partir de su privatización. Dadas estas nuevas condiciones en la prestación, se analiza también la dinámica regulatoria estatal implementada.

El segundo capítulo se centra en el estudio de la concesión del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El abordaje de esta concesión y de la regulación implementada (1993- 2001), se considera fundamental para comprender el desarrollo de la renegociación contractual mantenida con AASA en la posconvertibilidad. En primer lugar, se presenta en términos generales el proceso privatizador de los noventa y el nuevo rol regulador del Estado argentino en materia de servicios públicos privatizados. El sector de agua potable y saneamiento es analizado a partir de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN), para luego exponer el desempeño de AASA durante la convertibilidad y la regulación del servicio a cargo del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).

En el tercer capítulo se presenta el proceso de renegociación de los contratos de los servicios públicos privatizados iniciado en enero de 2002 y se estudia particularmente la negociación entablada por el Estado con AASA. Atendiendo a las condiciones de prestación del servicio desde su concesión y planteando las distintas posturas de los actores relevantes involucrados en la renegociación, se busca dar cuenta de las razones que llevaron a que un proceso que fuera caracterizado como ejemplar, culminara con la rescisión contractual en marzo de 2006.

Finalmente, el cuarto capítulo está destinado a las consideraciones finales de la tesis

## **Capítulo I. El servicio de agua potable y saneamiento privatizado**

Este capítulo tiene por objeto explorar los cambios producidos en la administración y dinámica regulatoria del servicio de agua potable y saneamiento, a partir de su privatización. Con el propósito de indagar en el desarrollo de estas cuestiones y sus implicancias, se presenta la discusión teórica en torno a la implementación del modelo de gestión privada en el sector y las posibilidades de impulsar la competencia dado su carácter de monopolio natural. Considerando este pasaje de la prestación a manos privadas, se analiza también el papel desempeñado por la regulación estatal en esas nuevas condiciones.

### **1.1. Particularidades de la privatización de los servicios del agua potable y saneamiento**

A partir de mediados de la década del setenta, el Estado de Bienestar (EB) definido por la pauta de la ‘triple afluencia’ -crecimiento simultáneo del producto bruto interno, del ingreso familiar y del gasto público- (Orlansky, 1994), entró en crisis. El papel intervencionista que había asumido el Estado por más de cuatro décadas fue puesto en cuestión. Las ideas del neoliberalismo<sup>1</sup> impulsaron el rechazo al estatismo y condenaron toda intervención estatal. Teniendo como referente la economía del *laissez-faire*, la ola reformadora orientó sus propuestas hacia el mercado, abriéndose camino hacia el monetarismo y hacia una economía volcada a la oferta. Se enunció que, para permitir que las fuerzas del mercado pudieran desarrollarse libremente, era preciso un Estado que se limitara a ejercer funciones en materia de seguridad, justicia, defensa y relaciones exteriores.

---

<sup>1</sup>Esta corriente de pensamiento se inició después de la Segunda Guerra Mundial, como reacción contra el Estado intervencionista y de bienestar. “Su texto de origen es *Camino de Servidumbre*, de Friedrich von Hayek, escrito en 1944. Se trata de un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos de mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino también política” (Anderson en Sader y Gentili, 2003: 25). Posteriormente en 1947, von Hayek junto a Ludwig von Mises, Milton Friedman, Wilhelm Röpke, Frank Knight, Karl Popper, Karl Polanyi, Walter Lippman, Jacques Rueff y George Stigler entre otros, conformaron la Sociedad de Mont Pèlerin (Suiza) con el objeto de cuestionar al Estado de Bienestar europeo.

Ese Estado debía entonces desligarse de la prestación de los servicios públicos, por lo que se promovió ampliamente su privatización. En lo que refiere al servicio de agua potable y saneamiento, la propuesta neoliberal de fomentar y reintroducir una mayor participación privada<sup>2</sup> estuvo sustentada principalmente en el supuesto de que las prestadoras públicas eran inherentemente ineficientes. Los argumentos a favor de la privatización se relacionaron con la exigencia de reducir el déficit público en el sector e incrementar la eficiencia en la operación y la calidad del servicio para disminuir los riesgos sanitarios. La búsqueda de mayores inversiones suponía la extensión de la cobertura de la red de agua y el tratamiento de los residuos cloacales. En especial, se enunciaba la necesidad de mejorar las condiciones de los sectores más pobres, para reducir las amplias desigualdades en el acceso.

La creciente valoración del desarrollo de la competencia en los servicios públicos planteó para este sector diferencias respecto de lo ocurrido en otros servicios que fueran privatizados –telecomunicaciones, electricidad, gas-. En una primera aproximación es posible señalar que por lo general, no se promovió ampliamente ni la separación de las compañías de acuerdo con los diferentes segmentos previstos en la industria del agua (separación vertical) ni la división en áreas de concesión para fomentar la competencia entre diferentes firmas (separación horizontal). En la mayoría de los casos, debido a la inviabilidad económica de duplicar la infraestructura de transporte y de distribución del servicio, se mantuvo bajo la condición de monopolio natural, es decir que se hizo prevalecer su consideración como una actividad con economía de escala (los costos aumentan menos que proporcionalmente con la producción) y de alcance (el costo de producir dos o más productos bajo una sola empresa es menor que el de producirlos en empresas distintas). El incremento de la competencia quedó circunscrito a aquellas operaciones vinculadas a la construcción de cañerías y cuestiones de plomería. El poder de mercado de las firmas a cargo de las prestaciones se tornó altamente elevado ya que, a lo

---

<sup>2</sup>El predominio del sistema de “servicio privado no regulado” se inicia en Inglaterra a fines del siglo XVIII para luego extenderse –con diferentes resultados- al resto de Europa, Estados Unidos y América Latina hasta finales del siglo XIX. Fue sucedido por el modo centrado en el control público estatal hasta 1980 cuando comenzó a ser cuestionado por otros modelos que impulsaban la descentralización, la privatización o la democratización del sistema del agua con una activa participación y control ciudadano (Castro y Lacabana, 2005: x).

anterior, se sumó su condición de bien de primera necesidad y por ende, con una demanda completamente inelástica.

Autores como Lee y Jouravlev (1997: 10) que propician la privatización en el sector, puntualizan cuatro cuestiones que justifican la mayor eficiencia de la gestión privada por sobre la pública: 1) menor injerencia política, 2) modificación de los derechos de propiedad, 3) apropiación del marco regulatorio y 4) gestión financiera más eficaz. Respecto de la primera plantean que la privatización evita que la empresa se vea influenciada por la politización de las decisiones administrativas y tarifarias. Al tener que atraer capital privado, el Estado se compromete con un marco institucional que debe proteger los bienes privados y asegurar las condiciones para una rentabilidad positiva. La separación entre regulador y empresa hace que el Estado no pueda modificar las actividades empresarias discrecionalmente. En relación a la propiedad pública, la posibilidad de que la propiedad de las empresas privadas pueda ser asimilada con personas identificables genera *per se* un incentivo para los propietarios, quienes buscarán alcanzar altos niveles de eficiencia tanto en la gestión como en la producción de los bienes y servicios. Según esta visión, el carácter difuso de la propiedad pública estimula que diferentes grupos de interés busquen su propio beneficio, afectando así la regulación y la gestión financiera del servicio. La tercera cuestión se refiere a que las empresas estatales poseen la capacidad de adaptar el marco regulatorio a sus necesidades, estableciendo regulaciones que los favorezcan. Se presenta escasa competencia en el mercado y los consecuentes desincentivos hacia la eficiencia. Finalmente, afirman que, al carecer de gratificaciones financieras, los administradores públicos no se preocupan por la rentabilidad de las compañías ni por buscar recursos en el mercado de capitales. Por el contrario, sujetan su planificación al corto plazo y la falta de previsión expone sus acciones a presiones políticas.

Según estos autores, la participación privada en el sector, suscitó una amplia variedad de opciones que implicaron la responsabilidad privada plena o la participación conjunta del Estado y las empresas. Refieren así a cinco formas posibles de participación: enajenación, contratos de arriendo, contratos de gestión, contratos de servicios y contratos de concesión. Aunque el análisis estará centrado en los contratos de concesión -por ser la forma más

difundida dentro de esta industria-, a continuación, se caracterizan brevemente las cuatro formas restantes.

La enajenación constituye la transferencia total de los activos públicos a manos privadas, quedando a su cargo todas las operaciones, mantenimiento, renovación e inversiones (p. ej. sistemas de Inglaterra y Gales). Los contratos de arriendo son aquellos en los que la autoridad pública transfiere todo el control operacional y financiero de los activos. Si bien la empresa queda exenta de la responsabilidad de expandir el sistema y de los gastos financieros, debe mantener y reparar los activos en uso (p. ej. sistemas de España y Francia). A través de los contratos de servicio y los de gestión se tercerizan diferentes servicios como la lectura de medidores, la manutención de equipos, etc. (p. ej. sistemas de El Salvador, Colombia y México).

En los contratos de concesión, la autoridad pública mantiene la propiedad sobre los activos y otorga a manos privadas los derechos de explotación, mantenimiento y financiamiento de las inversiones durante un plazo determinado. Este período de 10 a 30 años renovables tiene por objeto que el concesionario pueda recuperar la inversión y rendir utilidades razonables. Según Rees (1998: 18) la concesión se presenta como una opción superior a las demás formas debido a que introduce incentivos a la competencia en el proceso de licitación y reduce la carga reguladora de las agencias estatales, pues el contrato funciona como el principal mecanismo regulador. Sin embargo, la competencia se ve sumamente restringida ya que un grupo pequeño de empresas muy importantes es el que controla internacionalmente las concesiones, constituyendo un monopolio no sólo privado sino también extranjero. Esto dificulta la entrada de nuevas compañías frente a aquellas que buscan renovar y conservar su contrato. La concesión crea explícitamente un monopolio absoluto y protege al concesionario de las formas de competencia. A pesar de que en los contratos se debe establecer claramente al menos: a) las condiciones de funcionamiento, b) los mecanismos para el ajuste de las tarifas y c) los estándares de prestación del servicio, el Estado debe tener un papel regulador activo. Tiene que considerar, por ejemplo, los cambios económicos que se van sucediendo a lo largo de la vigencia del contrato y que no son posibles de tener en cuenta al inicio de la concesión.

La perspectiva privatizadora se convirtió en dominante, presentándose como la única garante de la provisión eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento. Fue respaldada por organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), quienes se encargaron de impulsarla en diferentes partes del mundo, sobre todo en los países en vías de desarrollo. En muchos casos llegaron a supeditar la entrega de créditos, a la puesta en marcha de los procesos privatizadores.

En la gran mayoría de los países donde estos procesos fueron implementados, los resultados obtenidos lejos estuvieron de resolver los problemas que sirvieron de justificación para efectuar la privatización de los sistemas. La clara distorsión entre los términos propuestos por el modelo privatizador del agua y su aplicación, obligó a buscar una “justificación *ad hoc*”. Algunos planteos presentaron su preferencia por los monopolios privados como garantes de eficiencia económica y promotores del bienestar social. “[...] [En] los casos que el servicio es deficiente, lo que ocurre corrientemente en América Latina y el Caribe, el peligro de prácticas monopolísticas puede ser menos costoso que los actuales niveles deficientes de servicio. Además, las necesidades de inversión son tan grandes [...] que la atracción de inversiones privadas puede también pesar más que los problemas planteados por la propiedad privada de los monopolios naturales” (Lee y Jouravlev 1997: 71). En Francia la competencia también se vio restringida en el mercado local, ya que a partir de la conformación de subsidiarias, Vivendi y Suez controlan el 85% del total de las operaciones en los municipios. En julio de 2002, el Consejo de la Competencia francés (‘Conseil de la Concurrence’) señaló que ambas empresas habían abusado de su posición dominante en el mercado (Lobina y Hall, 2003: 6).

Si bien otro de los argumentos que fundamentó el pasaje a la gestión privada consistió en la necesidad de extender la cobertura de los servicios, la inversión en infraestructura quedó circunscripta al mantenimiento. Muchos operadores obligados contractualmente a efectuar las inversiones, realizaron mejoras en los aspectos comerciales del negocio, donde no se requería un uso intensivo de capital (Castro, 2004: 54). En el caso de los países del este

europeo<sup>3</sup>, el involucramiento del sector privado raramente contribuyó a incrementar la infraestructura necesaria. Por el contrario, a pesar de haberse otorgado aumentos tarifarios con ese propósito, la inversión se realizó centralmente a través de préstamos públicos (Medd et al., 2003: 31). En relación con esto se encuentran las constantes renegociaciones contractuales que cancelaron algunos de los compromisos de inversión establecidos o pospusieron su realización<sup>4</sup>.

La distancia entre lo postulado por la teoría y lo efectivamente implementado sugiere que la aplicación acrítica no sólo puede afectar el interés público sino también acarrear altos costos políticos. Es deseable que el Estado como garante del bienestar público no deje librado el servicio a una comprobada asignación deficiente del mercado. Por otra parte, al gobierno en funciones le conviene evitar irregularidades en la prestación, pues los malestares y conflictos que éstas generen en la población pueden llevar a cuestionar su legitimidad<sup>5</sup>.

El pasaje a manos privadas de numerosos servicios de agua y saneamiento, implicó para el Estado un reajuste de su papel en la gestión. Éste no constituyó simplemente el abandono de algunas actividades vinculadas a la producción, distribución, etc. sino que debía responsabilizarse por nuevas cuestiones. A diferencia de lo enunciado por los planteos favorables a la libre competencia y/o a la desregulación, era necesario que la participación estatal fuera mayor a la prevista ya que el mercado por sí solo no era un eficiente asignador de las prestaciones. “[El] control privado implica una tendencia a la distribución desigual, en calidad y localización territorial, de estos servicios, pues tenderá a ubicarlos allí donde obtenga mayor rentabilidad y más certeza de pago, dejando de lado las áreas rurales y urbanas excluidas y a los usuarios pobres que carecen de capacidad de pago, u ofertando un producto de menor calidad y cantidad, con los efectos ya citados de exclusión social y

---

<sup>3</sup>El trabajo analiza los casos de: Bulgaria, República Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía.

<sup>4</sup>Puede consultarse Lobina y Hall (2003: 10-11) donde se presentan los casos de Argentina (Aguas Argentina, Aguas Cordobesas y Aguas de Santa Fe), Brasil (Aguas de Guarioba) y Belice.

<sup>5</sup>A raíz de un incremento del 200% en las tarifas, se produjo un levantamiento popular en la ciudad de Cochabamba, Bolivia (abril de 2000) que culminó con la caída de la concesión de la empresa Aguas del Tunari. Una situación similar se presentó en Argentina, en la provincia de Tucumán, donde tras un 104% de aumento en los precios del servicio y descenso en la calidad prestada, los usuarios se organizaron y decidieron no pagar por el servicio. Tras tres años de mantener esta medida, en 1998, el contrato fue rescindido.

reproducción de la desigualdad socioterritorial” (Pradilla Cobos, 2003: 5). Al menos desde lo formal, es posible encontrar una importante cantidad de agencias estatales encargadas de diferentes aspectos de la problemática, junto a la proliferación de legislación (leyes que afectan las acciones de los privados en la provisión -p. ej. leyes laborales, impuestos-, leyes de protección del agua y del medio ambiente, regulaciones específicas del sector y los contratos bajo los que operan las compañías) (Rees, 1998: 27). Cabe indagar a continuación cómo se desarrolló la regulación estatal en este sector.

## **1.2. El papel de la regulación estatal**

Históricamente se habían desarrollado diversas modalidades de intervención regulatoria estatal basadas en diferentes concepciones y objetivos a alcanzar con la regulación. En los Estados Unidos de América (EUA), el régimen regulatorio consistía en el establecimiento de amplias regulaciones hacia los monopolios naturales –incluidos los servicios públicos (*utilities*)-. Dicho régimen procuraba mejorar la eficiencia asignativa y la productiva, prevenir situaciones de competencia excesiva que desestabilizaran los precios y garantizar el acceso universal a los servicios. Por el contrario, en Europa, Japón y América Latina, los propios Estados -hasta mediados de los setenta-, se hicieron cargo de su producción y suministro. Fueron escasas las políticas antimonopólicas implementadas ya que las industrias concebidas como monopolios naturales se constituyeron en empresas estatales (Rivera Urrutia, 2004: 313-314).

En la regulación tradicional, la intervención estatal fue justificada por la presencia de las denominadas “fallas del mercado”<sup>6</sup>. Al existir condiciones en las que el mercado no resultaba ser un asignador eficiente, sólo era posible garantizar un buen desempeño a través

---

<sup>6</sup>Tal como señala Stiglitz (2003: 92-101) pueden ser identificados seis fallas del mercado que justifican la intervención estatal: 1) el fallo de competencia, en el que se hace necesario que el Estado intervenga para regular la existencia de monopolios, 2) los bienes públicos pues son bienes que no son suministrados por el mercado o si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente, 3) las externalidades, con lo que refiere a los actos de una persona o de una empresa que afectan a otras personas o empresas. Pueden ser negativas cuando se impone un coste a otras personas o empresas pero no se las compensa y es positiva cuando se genera un beneficio a otras, pero no se recibe ninguna retribución a cambio, 4) mercados incompletos: se denomina a aquellos mercados privados que no suministran un bien o un servicio, aún cuando el costo de suministrarlo es inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar, 5) fallas de la información: algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo poca información y 6) el desempleo.

de medidas gubernamentales que maximizaran el bienestar social y controlaran el desempeño de los agentes privados con poder de mercado. Eslava Mejía (1999: 4 y 5) puntualiza que esta teoría propuso para ello la definición de un esquema de precios que en materia de servicios públicos implicaba por una parte, obligar a las empresas que operaban con economías de escala, a que el precio establecido fuese igual al costo medio<sup>7</sup> y por otro lado, brindarles incentivos a fin de que hicieran esfuerzos para reducir sus costos y así aumentar su eficiencia productiva.

Además de influir directamente sobre los precios, este enfoque formuló la necesidad de fomentar la competencia. Sin embargo, en aquellas industrias consideradas monopolios naturales, no sólo era “difícil promover la participación de un número de firmas suficientemente elevado para anular el poder oligopólico o monopolístico de los participantes”, sino que desarrollar esa propuesta originaría duplicaciones innecesarias de infraestructura (Eslava Mejía, 1999: 4). Vinculado a ello es que Majone y La Spina (1993: 200) señalan que este tipo de regulación comenzó a ser identificada con la puesta en riesgo de la dinámica de la competencia pues no sólo restringía el ingreso de nuevas firmas, o creaba beneficios concentrados injustificados hacia otras, sino que en algunos casos llegaba a distorsionar los precios, imponer modalidades antieconómicas en la producción y en la relación con la mano de obra.

Si bien tanto este esquema regulatorio como el funcionamiento de las empresas de propiedad estatal prevalecieron durante casi cuatro décadas, con la crisis del EB y el pasaje de muchas empresas estatales a manos privadas, este tipo de regulación fue puesto en cuestión sobre todo al momento de replantear los nuevos alcances propuestos por el proceso de reforma neoliberal respecto de la relación entre lo público y lo privado.

Al retirarse el Estado de la producción de bienes y servicios y a su vez, reducir su intervención directa en el funcionamiento de la economía, la regulación estatal debió redefinirse. El abandono del papel intervencionista implicó que el Estado como regulador

---

<sup>7</sup>Para controlar el mercado de otras industrias que no enfrentan economías de escala se debiera cobrar un precio igual a su costo marginal pero en economías con aquellas condiciones de operación, al poseer costos medios mayores que los marginales no es posible tal aplicación pues las empresas incurrirían en pérdidas al largo plazo.

dejaba de sustituir al mercado y se desligaba de asumir la mayoría de las decisiones vinculadas a la planificación, inversiones, financiación y fijación de precios y tarifas. Rivera Urrutia (2004: 320 y 321) señala que este cambio se correspondió particularmente con dos cuestiones que influyeron de manera significativa en la operación de las industrias consideradas monopolios naturales. Por un lado, los avances tecnológicos generaron la posibilidad de que más empresas operaran en los mercados y que se produjera una importante caída en los costos. Por otra parte, el crecimiento económico de las economías más desarrolladas, incrementó la demanda de servicios de infraestructura pública. En este sentido Stiglitz (2003: 228) agrega que ese “nuevo” tipo de regulación buscaba fundamentalmente asegurar la existencia de competencia donde fuera posible y evitar que se plantearan situaciones de abuso de poder monopólico.

La nueva noción de Estado regulador supuso un Estado responsable de la consecución de determinados resultados que se vincularon con “condiciones de posibilidad, desempeño eficiente, ausencia de efectos externos perniciosos de actividades normalmente desarrolladas por privados a través de un instrumento particular: el establecimiento y la aplicación de reglas jurídicas de conducta con su correspondiente sanción (aflictiva, sobre todo, pero no exclusivamente)” (Majone y La Spina, 1993: 214 y 215). Quedó a cargo de la observancia de las normas vigentes, con la facultad de sancionar su incumplimiento. Asimismo, debía procurar la protección de los derechos e intereses de los usuarios y no el control planificado del sistema y de sus operadores.

Diversas propuestas teóricas<sup>8</sup> se pronunciaron en relación a este nuevo papel regulador del Estado. Entre ellas, la teoría de la nueva economía regulatoria se convirtió en

---

<sup>8</sup>Pueden mencionarse: la teoría económica de la regulación y la nueva economía institucional. La teoría económica de la regulación -Demsetz (1968), Stigler (1971), Posner (1971, 1974), Peltzman (1976) y Becker (1983), entre otros- considera que la regulación aplicada a cualquier industria opera principalmente en su beneficio y en detrimento de otras que no poseen la misma capacidad de presión sobre el Estado para obtener una política impositiva favorable, subsidios etc. Es por ello que revaloriza el papel del mercado como mecanismo asignador de recursos. Por su parte, la nueva economía institucional -Coase (1970), Williamson (1979), Spiller (1998, 2005)- plantea que la política regulatoria es altamente dependiente de la naturaleza del ambiente institucional. Se diferencia de la teoría económica de la regulación pues su objetivo es comprender los aspectos institucionales que impactan en la naturaleza de las entidades regulatorias y así en la regulación. Entender el diseño regulatorio implica entender los determinantes generales y estructurales de la política pública.

preponderante<sup>9</sup>. Considerando como punto de partida la teoría de la agencia<sup>10</sup>, se propuso reformular la teoría tradicional de la regulación planteando las acciones orientadas principalmente hacia los resultados. Haciendo hincapié en la cuestión de los incentivos y las dificultades respecto de la información, buscó superar los problemas de aquella teoría, incorporando una clara descripción de los objetivos a cumplir por parte de la empresa regulada, las responsabilidades del regulador y los instrumentos y restricciones que éste poseía. Dado que el principal estaba obligado a contratar un agente con capacidades y conocimiento especializado en determinada tarea (Sappington, 1991: 45) se planteó la necesidad de generar un sistema de compensaciones que fundamentalmente estimulara al regulado (agente) a actuar de acuerdo a los intereses del regulador (principal). “El principal maximiza el bienestar social<sup>11</sup> bajo las limitaciones que resultan de la ventaja informativa que posee el agente y de su comportamiento estratégico. El problema de la regulación es esencialmente un problema del control bajo información incompleta y los resultados obtenidos [...] tienen un interés mucho más amplio que la regulación en sí misma” (Laffont, 1994: 508, traducción propia).

Resultaba imprescindible que el regulador lograra mantener un equilibrio entre el bienestar social y los derechos adquiridos por los prestadores del sector privado, quienes buscaban maximizar sus beneficios. “La empresa está mejor informada que el regulador acerca de los costos de operación y [...] tiene información privilegiada acerca de la demanda [...] los objetivos del regulador son limitar las transferencias desde los consumidores o los contribuyentes a la empresa” (Rivera Urrutia, 2004: 349). Fue así que el problema más importante que podía presentar este tipo de regulación, se relacionó con cómo lograr inducir al regulado para que actuara de acuerdo con el interés público.

La respuesta a este problema pareció estar dada a partir de asegurar al regulador la mayor cantidad de información posible respecto del estado técnico, comercial y financiero de la

---

<sup>9</sup>Se destacan como sus exponentes: Jean- Jacques Laffont (1994); Mark Armstrong y David Sappington (2005), entre otros.

<sup>10</sup>“La relación de agencia entre dos (o más) partes surge, cuando una, designada como el agente, actúa para, o en nombre de, o como representante de la otra, designada como el principal, en un campo particular de problemas de decisión” (Ross, 1973: 134, traducción propia).

<sup>11</sup>Aunque sería deseable que dichos intereses se vinculasen directamente con el bien común, como se señalará posteriormente, en los hechos, no se presenta necesariamente esa correspondencia.

firma prestadora para poder crear un sistema de incentivos oportunos y efectivos. A diferencia de lo planteado por la teoría tradicional, donde la información se presumía perfecta y a partir de un sistema estricto de sanciones se aseguraba al regulador un monitoreo sin costos de la acción del regulado, esta teoría supuso que podían presentarse situaciones de información asimétrica<sup>12</sup>. Por esta razón, el regulador tenía a su cargo el establecimiento de diversos sistemas de incentivos que contribuían a moldear los posibles comportamientos de los actores. La generación de incentivos no se limitó al agente regulado sino que también se planteó la necesidad de que fueran desarrollados hacia el regulador a fin de instarlo a comportarse conforme a los objetivos sociales, pues esta teoría criticó la concepción presentada por el planteo tradicional, para la cual el Estado era concebido como un ente benefactor cuyos integrantes velaban exclusivamente por el interés público.

Este esquema de regulación puede verse distorsionado a partir de fenómenos de captura estándar o de cooptación bifronte de los reguladores (Vispo, 1999: 24 y 25). En el primer caso, el regulador cede a la presión de un grupo de interés en particular, desviándose de su objetivo teórico de defender el interés público. En el segundo, el regulador es capturado simultáneamente por la empresa regulada y por su “principal” político, es decir que se acerca progresivamente hacia los intereses y expectativas de aquellos sin que por ello deba existir una coherencia entre los objetivos de estos dos principales. Aun cuando estas posibilidades de cooptación se dan entre el regulador y las empresas reguladas o el poder político, cabe mencionar también que este último puede ser capturado por los intereses de las firmas, por lo que ejercerá presiones políticas con el objeto de promover y servir a esos intereses particulares.

A partir de este tipo de regulación económica, pueden identificarse dos mecanismos regulatorios: 1) regulación por costos y 2) regulación por precios. En el primero de ellos, el ajuste tarifario se vincula con la financiación de los costos de operación de los servicios.

---

<sup>12</sup>Pueden surgir: 1) situaciones de selección adversa: “una de las partes en una negociación cuenta con información privada sobre un hecho que puede afectar negativamente el beneficio de las otras partes” (Vispo, 1999: 242) y 2) situaciones de riesgo moral: se reducen los incentivos de las personas para evitar o prevenir un determinado suceso que ha sido asegurado.

Este mecanismo presenta a su vez dos variantes: “regulación por tasa de retorno” y “regulación costo-plus”. La regulación por tasa de retorno consiste en el establecimiento de un nivel de tarifas capaz de cubrir los costos históricos variables y de inversión, incluyendo una retribución adecuada sobre su capital. La empresa puede elegir el precio, el nivel de producto y la utilización de insumos que desee, siempre que sus beneficios no excedan la tasa de ganancia estipulada por el regulador. El supuesto que subyace a este mecanismo es que el regulador puede conocer los costos y la demanda del regulado. Sin embargo, la empresa regulada tiene fuertes incentivos para falsear sus costos, pues una eventual reducción de los mismos implicaría una baja en las tarifas y con ello, un descenso en sus ganancias. Las revisiones tarifarias son endógenas puesto que se efectúan a pedido de las empresas o de las asociaciones de consumidores. Con la aplicación de este mecanismo resulta probable que se atraigan más inversiones pues los operadores tienen mayor certeza respecto de la ganancia a obtener. Su base de activos se amplía adoptando en forma excesiva tecnología intensiva en capital. A diferencia de la anterior, en la regulación costo-plus no se distingue entre diferentes tipos de costos para calcular la base de la remuneración tarifaria.

En el caso de la regulación por precios, se puede señalar, en primer lugar, la de precio tope o “*price cap*”. Este mecanismo tiene por objeto generar los incentivos para que la firma reduzca sus costos y se maximice el beneficio social. La fórmula para establecer la tarifa está compuesta por un valor inicial, un índice de inflación, un ajuste de calidad, un ajuste de inversión y un factor de eficiencia (Factor X). Dicho factor es un sucedáneo de la presencia de competidores que obliga a ir transfiriendo gradualmente las ganancias de eficiencia a los usuarios mediante tarifas reales decrecientes en el tiempo. La idea es mantener la tarifa inalterable durante un lapso predefinido (generalmente de 3 a 5 años, excepto que se constaten ganancias extraordinarias del concesionario) de manera tal que simule el comportamiento de los mercados en competencia perfecta. Dado que en esos mercados el precio se mantiene fijo -ninguna empresa tiene capacidad de modificarlo por sí sola-, las firmas buscan ser lo más eficiente posibles y bajar costos para aumentar su rentabilidad. Si bien con la aplicación de este mecanismo de regulación se mejora la asignación de costos, existe el riesgo de que las empresas bajen los estándares de calidad de

las prestaciones. No obstante para el regulador, éste sigue siendo un mecanismo útil puesto que en condiciones de información asimétrica, le resulta más comprobable un posible descenso en la calidad que conocer los verdaderos costos de las empresas. A diferencia del mecanismo por tasa de retorno, las revisiones tarifarias son exógenas ya que resultan independientes de los comportamientos de las empresa y se presenta un riesgo empresarial mayor debido a que no existe certeza respecto de cuánto finalmente ganarán. Otro tipo de regulación por precios, es la regulación por comparación (*yardstick competition*). En este caso, la fijación de las tarifas no depende de los propios costos de la empresa sino que se establecen a partir de los costos que se observan en otras. Esas empresas actúan en mercados distintos pero poseen condiciones de costos y demanda similares que hacen posible la comparación.

En definitiva, la regulación por incentivos implica un alto nivel de sofisticación por parte del regulador ya que el mecanismo regulatorio a aplicar debe considerar las particularidades que presenta cada tipo de servicio y la información que se dispone de su operatoria.

Tal como se anticipara, en el servicio de agua potable y saneamiento, el predominio del monopolio privado y extranjero<sup>13</sup> como modo de gestión de la mayoría de los casos, hizo más que necesaria la injerencia regulatoria estatal. Los prestadores privados estarán dispuestos a realizar las inversiones que requiere esta industria, en la medida en que esperen recibir importantes ganancias. El Estado entonces, no sólo deberá controlar los precios sino también velar por el mantenimiento de la calidad de la prestación y por los aspectos ambientales asociados a ésta, ya que con el propósito de reducir costos, las empresas privadas poseerán mayores incentivos para bajar la calidad de los servicios. En este sentido, Vickers y Yarrow (1991: 492) advierten que la falta de una política regulatoria a largo plazo que brinde certidumbre respecto de la recuperación de los gastos de inversión y un apropiado rendimiento sobre el capital, puede generar ineficiencia en las inversiones.

---

<sup>13</sup>“La evidencia empírica sugiere que la competencia para entrar dentro del mercado del agua está restringida tanto a nivel global como local. La industria global del agua se caracteriza por una concentración de mercado en dos compañías francesas -Vivendi y Suez- que dominan casi el 70% del mercado privado mundial. Esta dificultad de entrada contribuye a explicar el alto nivel de concentración observada” (Lobina y Hall, 2003: 5, traducción propia). Dicha concentración se refuerza en aquellos casos donde las concesiones son de larga duración, como ocurrió en la ciudad de Valencia, donde tras 99 años de concesión del servicio, la misma compañía renovó el contrato por 50 años más.

Con el objeto de influenciar sobre las políticas regulatorias a futuro, las empresas pueden decidir deliberadamente invertir muy poco, para tener así mayores posibilidades de exigir al regulador precios más elevados para financiar mejoras. Paradójicamente, si por el contrario las empresas incurrieran en elevados gastos desde el inicio, los reguladores considerarán esas inversiones como costos hundidos, por lo que las empresas encontrarán mayores dificultades para sustentar su pedido de suba de precios. Contrarrestar estos sesgos de la política regulatoria constituye un desafío de suma importancia ya que estas incertidumbres tenderán a provocar efectos negativos sobre la inversión.

En los hechos, la regulación aplicada a este servicio presentó dos modalidades. Por un lado, se orientó más hacia las compañías de manera tal de contener riesgos y favorecer las condiciones de sus operaciones, a fin de que éstas trasladaran las mejoras en la prestación del servicio a los usuarios y consumidores<sup>14</sup>. Por otra parte, el énfasis de la regulación se dio en torno a evitar que el prestador único cometiera abusos dada su posición dominante en el mercado, procurando garantizar a los usuarios condiciones de mayor eficiencia a menores costos. Ante todo se buscó asegurar una cobertura de amplio alcance, la protección sanitaria de la población servida y el cuidado ambiental<sup>15</sup>.

Sin importar por cuál de las dos alternativas se optase, según Hall y Lobina (2006: 300), las evaluaciones obtenidas en diferentes países del mundo muestran que la regulación tendió a perder efectividad principalmente a raíz de los problemas de asimetría de la información, producidos en algunos casos, por los requerimientos empresarios de mantener la confidencialidad comercial. Asimismo se vio distorsionada por la falta de transparencia y de responsabilidad en la toma de decisiones, llegándose en algunos casos a situaciones de corrupción. El débil desarrollo institucional reflejado en la conformación de agencias reguladoras con poca capacidad de control dio lugar a condiciones contractuales y de

---

<sup>14</sup>En Inglaterra y Gales el rol principal de la Office of Water Services (Ofwat) está más vinculado a garantizar las condiciones de rentabilidad de las compañías para que sigan prestando el servicio, que en cuidar los intereses de los usuarios y asegurar su acceso a los servicios (Castro, 2005: 14). Esto queda reflejado en su misión: “Regular de modo tal que se proporcionen incentivos y se anime a las compañías a alcanzar un servicio de categoría mundial en términos de la calidad y valor para los clientes en Inglaterra y Gales” (traducción propia en base a lo expuesto en [www.ofwat.gov.uk](http://www.ofwat.gov.uk)).

<sup>15</sup>No es que estas cuestiones no estén contempladas en la primera orientación mencionada, sino que allí parecen estar pensadas más como externalidades positivas al accionar de las compañías que como objetivos primordiales.

operación más favorables para las empresas. La captura del regulador se convirtió en algo factible, sobre todo cuando, para viabilizar la participación privada, el marco regulatorio se transformó en una mera formalidad –en algunos casos su constitución fue posterior a las concesiones- o las agencias no poseían ni la autonomía ni la capacidad técnica necesaria para afrontar la regulación. Se sumaron a esto las reducidas posibilidades de participación de las comunidades en el proceso decisorio y en el monitoreo de las gestiones.

En síntesis, la crisis del EB supuso, entre otras cuestiones, la desvinculación estatal de la producción de los servicios públicos, y con ello, la necesidad de regular las prestaciones que pasaron a manos privadas. El fomento a la competencia y la regulación de los servicios privatizados se conjugarían de manera compleja. Debían generarse las condiciones para el desarrollo de sectores y segmentos competitivos, pero a la vez, regularse aquellos que, por razones económicas o tecnológicas, persistían en condiciones de monopolio natural. En este sentido, la regulación basada en incentivos planteó como nuevos desafíos para el Estado, la creación de fuertes estímulos a la minimización de costos, la promoción de inversiones eficientes de capital y la reducción de la asimetría de información existente entre los reguladores y las empresas reguladas.

Aunque deben considerarse las características de implementación propias de cada país, la trayectoria de la privatización de los servicios de agua y saneamiento tendió, en mayor o en menor medida, a apartarse de la búsqueda de metas colectivas que beneficiaran al conjunto de las sociedades. Los modelos establecidos estuvieron más orientados a facilitar la consecución de intereses sectoriales y a garantizar las condiciones para incrementar las ganancias privadas. En el capítulo que sigue, estos aspectos son analizados para el caso de la concesión del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **Capítulo II. Los servicios públicos argentinos durante la década del noventa: el caso del agua potable**

Este capítulo tiene por objeto estudiar el desarrollo de la concesión del servicio de agua potable y saneamiento, que se iniciara a principios de los noventa, en el Área Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A fin de contextualizar este análisis, se describe en términos generales al proceso privatizador argentino y se plantean las nuevas responsabilidades que el Estado debía afrontar en materia de regulación de los servicios públicos privatizados. La concesión del servicio de agua potable y saneamiento es abordada tomando como punto de partida la descentralización de la empresa estatal OSN. Seguidamente, se expone su adjudicación a la empresa AASA y el esquema regulatorio establecido. Asimismo, se presentan las reiteradas renegociaciones que la empresa mantuviera con el Estado. Por último, se analizan los resultados de su gestión hasta el año 2002.

La caracterización de proceso privatizador y regulatorio implementado resulta más que necesaria para explicar el derrotero de la renegociación entablada con AASA desde enero de 2002. Como antecedente permite esclarecer no sólo las condiciones iniciales de esa rediscusión contractual sino también dar cuenta de la influencia que éstas tuvieron en su desarrollo.

### **2.1. El proceso privatizador argentino**

En consonancia con los lineamientos neoliberales, la reforma del Estado implementada en la Argentina durante la década del noventa presentó al proceso privatizador como la única alternativa posible para solucionar el contexto de crisis profunda: desequilibrio fiscal, situación hiperinflacionaria y escasez de inversiones. “El año 1989 constituye un momento clave en este proceso ya que se decantan y consolidan las tendencias esbozadas en años anteriores. Se produce la quiebra del Estado que impuso la dictadura, señal de que el planteo de la valorización y fuga de capitales llegaba a su fin. En este contexto, los sectores

dominantes impulsan –y el sistema político convalida- la caracterización de que se trata de la quiebra del Estado distribucionista vinculado a la industrialización” (Basualdo, 1992: 12).

La crítica situación socioeconómica y política precipitó la asunción del presidente electo, Carlos Menem. Como parte del acuerdo establecido para el traspaso adelantado del poder, la Unión Cívica Radical (UCR) facilitó el quórum parlamentario necesario para sancionar la legislación reformadora propuesta por el nuevo gobierno del Partido Justicialista (PJ). Fueron votadas en el CN la Ley N° 23.696, de Reforma del Estado o de Emergencia Administrativa y la Ley N° 23.697, de Emergencia Económica. Mediante la primera se declaró en emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional, entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, obras sociales, bancos y entidades financieras oficiales en las que el Estado Nacional poseía participación total o mayoritaria del capital. Tenía como objetivo principal disminuir la intervención del Estado en los sectores productivos, por lo que estableció las disposiciones pertinentes para iniciar la privatización y participación del capital privado. Con la Ley N° 23.697 se interrumpieron “[...] los subsidios y subvenciones y regímenes de promoción industrial, cuya magnitud financiera representaba una buena parte del déficit fiscal. En uno de sus capítulos trata sobre el empleo en la Administración Pública, empresas y sociedades. Introduce el congelamiento de las estructuras de personal existentes y la racionalización de los recursos humanos a través de la reubicación; se promueve la participación de empleados, obreros y usuarios en el seguimiento, desempeño, gestión, propiedad, etc. de los establecimientos y entidades públicas (Programas de Propiedad Participada)” (Orlansky, 1994: 13).

La mayoría de las empresas estatales había sido endeudada durante la dictadura militar y como consecuencia de su crítica situación patrimonial y falta de inversiones, se manifestaron signos evidentes de ineficiencia y corrupción. No sólo se deterioró la calidad de los servicios públicos, sino que los empleados de aquellas empresas vieron desacreditadas y desprestigiadas sus funciones.

Si bien las mayores transformaciones se produjeron iniciados los noventa, durante el gobierno de Raúl Alfonsín se habían privatizado: la Sociedad Industrial Americana de Maquinarias, la Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos Opalina Hurlingham, la empresa de turismo Sol Jet, Austral Líneas Aéreas, Atanor Compañía Nacional para la Industria Química, la Empresa Carboquímica, Winco y la Compañía de Radiocomunicaciones Móviles. Dada la resistencia presentada –principalmente- por el PJ y los sectores sindicales, no pudo efectuarse la venta de parte del capital accionario de Aerolíneas Argentinas y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Se vieron paralizadas también las propuestas privatizadoras en torno a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)<sup>16</sup>.

El gobierno de Menem, durante la etapa preprivatizadora, se encargó de efectuar lo que Basualdo et. al. (2002: 43) denominan el “trabajo sucio”. Éste implicó falta de inversión en las empresas, la disposición de considerables incrementos tarifarios, el deterioro de la calidad de los servicios y la reducción de la planta de trabajadores de las empresas, mediante diversos mecanismos (retiro “voluntario”, jubilaciones anticipadas, despidos)<sup>17</sup>. Al propiciar estas medidas garantizó no sólo el “saneamiento” de las empresas a través de la absorción estatal de los respectivos pasivos -Art. 15, inciso 12, Ley N° 23.696- sino que además, con el otorgamiento de un piso de precios, fijaría elevados niveles de facturación y por ende, altos beneficios para los futuros consorcios adjudicatarios.

Bajo el amparo de este “diagnóstico” presentado respecto de las empresas, se legitimó un vasto programa de reforma estructural. Con una celeridad inusitada se implementó la propuesta privatizadora, que recibió el respaldo de amplios sectores de la sociedad y del empresariado local e internacional. A pesar del carácter ortodoxo de este proceso de reestructuración, las medidas implementadas no encontraron casi oposición, circunstancia

---

<sup>16</sup>En 1985 con el lanzamiento del Plan Houston se procuraba incrementar la participación privada en la explotación. Hacia 1988, el Petroplán tenía por objeto abrir a licitaciones internacionales la exploración de algunas áreas junto a la empresa estatal.

<sup>17</sup>Para costear estas medidas se recurrió al endeudamiento externo (préstamos del BM). Al no existir claras políticas de asesoramiento y capacitación estatal, los altos montos cobrados se volcaron hacia actividades “cuentapropistas” que en su mayoría fracasaron en el corto plazo. Debido a ello, gran cantidad de estos ex agentes estatales quedaron desocupados.

que facilitó la discrecionalidad de la acción gubernamental. “Al caracterizar al Estado como productor de la crisis social, los sectores dominantes incorporan la privatización de empresas y áreas del Estado como factor insustituible para superar la crisis. Los acreedores externos la consideraban impostergable, porque de esa manera se aseguraban el cobro no sólo de los intereses, sino además de parte significativa del capital adeudado. Los grupos económicos también porque serían los futuros dueños, junto con otros intereses extranjeros, de las actuales empresas estatales. Ambos coincidían en la necesidad de consolidar el predominio del capital sobre el trabajo [...] [Sin embargo], las diferencias entre ellos radicaban en la forma de definir el tránsito de un tipo de economía [...] a otro [...], porque implicaba determinar quién dejaba de ganar y, eventualmente, quién subía o descendía dentro de la cúpula del poder en nuestro país” (Basualdo, 1992: 13).

La urgencia por “reformular el Estado” fue tanto política como económica -Gerchunoff y Cánovas (1995), FIEL (1999) y Azpiazu (2002)-. El nuevo gobierno procuró dar a los sectores de negocios claras señales de confianza para ganar su apoyo con vistas a consolidar un bloque de poder económico que le sirviera de sustento a su gestión. Al mismo tiempo, al no existir ninguna fuente interna o externa de financiamiento voluntario, la venta de los activos públicos fue considerada como la posibilidad para hacerse de liquidez, sanear el patrimonio estatal, avanzar en las negociaciones con los acreedores externos y resolver la “brecha fiscal”.

Hacia fines de 1993, la mayoría de las grandes empresas de servicios públicos había sido privatizada: se transfirieron primeramente los canales de televisión<sup>18</sup>, las empresas petroquímicas, varios ramales ferroviarios, ENTEL, Aerolíneas Argentinas, algunas áreas petroleras –continuaría con otras en los años posteriores- y se concesionaron las rutas de mayor tránsito. Les siguieron las empresas siderúrgicas, empresas de generación y distribución de electricidad, OSN, Gas del Estado, otros ramales ferroviarios y los subterráneos de Buenos Aires. También se privatizó YPF, fueron concesionados los

---

<sup>18</sup>“La modificación de la ley nacional de radiodifusión para permitir un nuevo encuadre legal que autorice la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, la posterior licitación de los mismos y su traspaso a empresas privadas resultó un paso central en la conformación de una prensa favorable a la política privatizadora llevada adelante por el gobierno, y que en definitiva, se constituirá en uno de los pilares legitimantes de la misma” (Unzué y Romé, 2003: 7).

accesos a la Ciudad de Buenos Aires y se prosiguió con la privatización de centrales eléctricas (Gerchunoff y Cánovas, 1995: 486). Fue escaso el porcentaje de capital accionario que quedó en manos del Estado; casi no existió saneamiento previo ni se veló por el carácter competitivo de las licitaciones. Incluso, muchas de estas empresas mantuvieron su carácter monopólico en la prestación de los servicios. La prioridad no era abrir la competencia sino afianzar la estabilidad macroeconómica y lograr el aval de la “comunidad de negocios”.

Tal como señalan Basualdo et. al. (2002: 47), las nuevas condiciones permitieron mejorar la calidad de las prestaciones, sobre todo con respecto al deterioro previo al que habían sido sometidas, -aunque, en términos generales, muy por debajo de los compromisos contractuales asumidos- e incrementar la productividad de las empresas. Sin embargo, estos aumentos no se tradujeron en reducciones tarifarias. La disminución de los costos operativos no benefició al conjunto de la sociedad. La regulación resultó funcional a intereses de los operadores privados, quienes se vieron favorecidos con el crecimiento de las tasas de retorno de su capital.

En síntesis, las privatizaciones no sólo marcaron la retirada del Estado de la prestación de servicios públicos clave sino que también permitieron el desarrollo de un proceso de alta concentración de propiedad y trasnacionalización de capitales en esos sectores. La desarticulación del mercado de trabajo en la órbita estatal, no fue ajena al proceso general de creciente expulsión de mano de obra y precarización laboral: “el empleo de las empresas estatales representaba en 1985 el 36,11% del empleo total del sector público, en 1992 el 21,35% y en 1997 sólo el 6,50 % comprendiendo a los entes residuales” (Duarte, 2001: 3).

## **2.2. La regulación de los servicios públicos privatizados**

La reforma implementada significó –entre otras cuestiones- que el Estado abandonaba su rol de empresario para encarar el de regulador. El traspaso de los servicios públicos de la órbita estatal a la privada conllevó la instauración de entes reguladores. Dichos organismos de control debían estar fundados en principios de autarquía e independencia, a la espera de que brindasen certidumbre al ajuste contractual empresa-Estado y generaran una

valorización positiva al ser percibidos como instituciones independientes del poder político. Sin embargo, las empresas no demandaron un marco previsible constituido por instituciones autónomas. Como se ya se planteara en el capítulo anterior, las garantías parecieron estar dadas por fuera de las instituciones –canales opacos de negociación- y al mismo tiempo mediante la “construcción” por parte del poder político de mecanismos regulatorios frágiles y poco efectivos. La postergación o impedimento en la conformación e inicio de sus funciones “constituyó una manera de garantizar a los inversores condiciones de rentabilidad extraordinarias [...] [siendo entonces] posible que este vacío o -rezago-regulatorio haya sido implícitamente negociado u ofrecido unilateralmente como garantía de ‘estabilidad’ en las condiciones pactadas” (Vispo, 1999: 28). La diferencia que se presentó entre el período de la privatización, el de la sanción de los marcos regulatorios y el de creación de los entes, generó dificultades en las operaciones posteriores, por lo menos, desde el punto de vista del resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores.

Si bien la lógica de institucionalización reguladora indica que primero debe estar establecido el marco regulatorio, luego crearse el ente regulador y finalmente proceder a la transferencia, esta secuencia adoptó características particulares en cada uno de los servicios públicos argentinos. Aunque la concesión del servicio de agua y saneamiento fue la única que cumplió con esta lógica, la regulación implementada resultaría funcional a los intereses de AASA. Para los sectores de gas y electricidad el marco regulatorio se estableció al principio, pero la creación de los entes fue posterior a la privatización. En el caso de las telecomunicaciones se transfirieron primero los servicios, luego se creó el marco regulatorio y finalmente se estableció el ente.

Puede comprobarse que el haber concebido a los entes de manera independiente (sin una política general de regulación que contemplase pautas acerca del funcionamiento esperado de los servicios) potenció las probabilidades de que se produjeran fenómenos de captura estándar o de cooptación bifronte<sup>19</sup>. Al respecto Urbiztondo, Artana y Navajas (1998: 18) sostienen que, si se considera el diseño y el contexto en el que se desempeñan, tanto el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) como el Ente Nacional Regulador del Gas

---

<sup>19</sup>Ver Capítulo I, apartado 1.2.

(ENARGAS) serían organismos menos vulnerables a la cooptación, mientras que el ETOSS, al presentar características opuestas a los anteriores, resultaba altamente capturable. Esto se debía fundamentalmente a su creación por decreto, al modo en que se financiaba (2,67% de la facturación) y a que regulaba a una única empresa<sup>20</sup>. A pesar de que en relación a su diseño, la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), podía considerarse menos expuesta a las presiones de las empresas reguladas, tuvo en los años noventa un alineamiento natural con el PE que le restó independencia a su desempeño.

En lo que refiere al mecanismo regulatorio implementado, las ventajas propias del *price cap* o precio tope<sup>21</sup> no pudieron consolidarse. Tal como lo señalan Azpiazu y Schorr (2001) las falencias que se presentaron estuvieron principalmente vinculadas con la fijación de un precio inicial elevado en las tarifas, la utilización de índices de precios ajenos a la economía local y las reiteradas renegociaciones contractuales. Al haberse establecido elevados valores iniciales para hacer más atractivas las ofertas, la transferencia a los usuarios y consumidores de las ganancias de productividad se vio ampliamente reducida. Se sumó a esto, el modo en que fueron ajustadas las tarifas. Si bien en una primera etapa fue considerada la inflación doméstica, posteriormente, los ajustes en algunos sectores<sup>22</sup> se efectuaron de acuerdo con el índice de inflación de los EUA, infringiendo claramente lo dispuesto por la Ley N° 23.928 de Convertibilidad del Austral<sup>23</sup>. En los primeros años de la Convertibilidad los aumentos de los precios internos fueron superiores o similares a los de aquel país, pero a partir de mediados de la década pasada, evolucionaron por debajo de los internacionales, asegurando rentas de privilegio a las prestatarias privadas. “[...] Entre el mes de enero de 1995 y junio de 2001, en la Argentina, el Índice de Precios al Consumidor

---

<sup>20</sup>Este tema será presentado con mayores detalles en este mismo capítulo en el apartado 2.4.

<sup>21</sup>Ver Capítulo I, apartado 1.2. Son identificadas como “ventajas teóricas” de este mecanismo regulatorio: la existencia de tarifas reales decrecientes en el tiempo, la generación de incentivos para mejorar la eficiencia microeconómica de la empresa regulada, la actualización tarifaria independiente de costos o precios que puedan ser manipulados por la prestadora y procedimientos de ajuste de tarifas relativamente automáticos que reducen los costos de información y regulación. (Azpiazu y Schorr, 2001).

<sup>22</sup>En los sectores eléctrico y gasífero se habían establecido contractualmente que los ajustes tarifarios periódicos se basarían en la evolución de los precios de EUA. Las tarifas del servicio de agua potable y saneamiento, pasaron a indexarse anualmente de acuerdo a la inflación norteamericana a partir de la renegociación encarada en 1997.

<sup>23</sup>En su Art. N° 10 se derogan “todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”.

registró una disminución acumulada de 1,1%, al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron apenas el 1,6%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (CPI) de EUA (que determina o pondera en las actualizaciones aplicadas en la mayor parte de los servicios públicos en el país) registró un incremento acumulado de 18,4%, al tiempo que los precios mayoristas (PPI) lo hicieron en un 9,8 por ciento” (Azpiazu y Shorr, 2001).

Respecto de las renegociaciones contractuales posprivatización, el trabajo de FIEL (1999: 33) afirma que las mismas se originaron por contratos mal diseñados y situaciones imprevistas que alteraron las condiciones iniciales. Dentro del primer caso incluyen las renegociaciones o reducción del canon plateadas durante 1997 y 1998. En todas ellas las ofertas en licitación contenían varias variables o se habían incluido planes de inversión o pagos de canon atados a proyecciones de demanda. Frente a las situaciones imprevistas, estos autores señalan la necesidad de recurrir a audiencias públicas a fin de transparentar las decisiones y disminuir el riesgo de oportunismo posterior. Las modificaciones contractuales emergentes debían contar con la aprobación del CN a fin de filtrar aquellas renegociaciones menos justificables y a la vez, dotar de seguridad jurídica a aquellas que efectivamente debían realizarse. Sin embargo, esto último no se dio en el caso argentino pues como plantea Azpiazu (2002: 83-85) las renegociaciones encaradas mostraron una importante discrecionalidad por parte del PE. Con la alteración de las tarifas de los servicios y de los compromisos de inversión establecidos en los contratos de concesión se llegó a modificar en algunos casos el propio objeto o alcance de las concesiones originales. La poca transparencia de las renegociaciones contribuyeron fundamentalmente a beneficiar los intereses empresarios por sobre los de los usuarios y consumidores.

Durante la década del noventa, la acción estatal en materia regulatoria se caracterizó por su segmentación, fragilidad e ineficiencia. La ausencia de una política general de regulación junto a las restricciones de diseño y de desempeño efectivo de los entes, resultó no sólo ineficiente sino también, y fundamentalmente, funcional a la consecución de intereses sectoriales. Al no haber existido un proceso de institucionalización uniforme -cada organismo regulador posee aspectos particulares en lo que respecta principalmente a su conformación y funcionamiento- se dificultó tanto la implementación como la articulación

de mecanismos regulatorios efectivos. Esto generó inconvenientes en el resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores y significó menos controles y la garantía de ganancias extraordinarias para las prestatarias.

### **2.3. El servicio de agua potable y saneamiento: de la descentralización a la concesión a manos privadas**

Hasta mediados de los ochenta, OSN estuvo a cargo de los servicios de agua potable y cloacas en la mayor parte del territorio nacional, garantizando la cobertura en aquellas regiones menos desarrolladas. Sin embargo, a partir de esa década, y como consecuencia de las constantes crisis de financiamiento del Tesoro Nacional, se dispuso la descentralización de los servicios hacia las provincias.

Mediante una resolución conjunta de los Ministerios del Interior y de Economía N° 9 y 1332 respectivamente (diciembre de 1979) y su ratificación a través del Decreto N° 258/80 se efectuó “la transferencia sin cargo a las Provincias, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, de los servicios, organismos y funciones [...] correspondiente a los sectores eléctricos, gas natural, riego, obras sanitarias y ferroviario” (Decreto N° 258/80). Se adecuaba el marco legal dispuesto por la Ley N° 18.586 que facultaba al PE a efectuar las transferencias mediante la celebración de convenios -sujetos a su ratificación- entre las administraciones receptoras y las transferentes. El gobierno nacional pasó entonces a recomendar “a los gobiernos receptores a adoptar con respecto a los servicios, organismos y funciones transferidos, formas de privatización de los mismos acordes con su naturaleza y características, y con la política general establecida en la materia” (Resolución N° 9/79). Estas transferencias, exentas de cargo, comprendieron<sup>24</sup>:

- El dominio y todo otro derecho que el Estado Nacional o las empresas transmitentes tengan sobre los bienes inmuebles y sus accesorios, afectados a los servicios que se transfieren.

---

<sup>24</sup>Ley N° 18586, Art. N° 3 y Resolución Ministerio del Interior Nro. 9/79, Anexo I.

- Los contratos de locación de cosas, en los que sea locatario el Estado Nacional o las empresas transmitentes.
- Los contratos de locación de obras y servicios.
- Los equipos e instalaciones, semovientes, equipos de consumo y demás bienes muebles afectados a cada servicio.
- El personal que se desempeña en los servicios, organismos y funciones que se transfieren, excluyéndose a aquel que determine las administraciones receptoras y aquel que las empresas transmitentes soliciten retener por razones justificadas.
- Los recursos financieros provenientes de las tarifas o tasas y otras contribuciones retributivas de los servicios o correspondientes a organismos y funciones que se transfieren.
- Los bienes muebles e inmuebles que se transfieren se entregarán en el estado en que se encuentren al momento de la transferencia.

Este proceso de descentralización se enmarcó dentro de la política del gobierno militar de “[...] aplicación del principio de subsidiariedad del Estado, a fin de que la Nación no [administrase] todo aquello que [pudieran] hacerlo en mejor forma, las Provincias y Municipios, tendiendo a la descentralización de los servicios públicos, así como a su privatización, en la medida de lo posible” (Resolución N° 9/79). La descentralización constituyó principalmente una “demanda desde arriba, para avanzar en la privatización de la economía y aliviar la situación fiscal del gobierno central” (Orlansky, 1998: 829).

Desde 1977, en el sector de agua potable y saneamiento, se reinstaló la necesidad de implementar la transferencia de los servicios a las provincias<sup>25</sup>. En el presupuesto de ese año se determinó que éstas debían solventar el déficit originado por la explotación y la concreción de obras que se realizaran en sus jurisdicciones. No obstante, las provincias incumplieron sus compromisos y OSN contrajo un progresivo endeudamiento que hacia 1979 ascendió a 350 millones de dólares. Dada esta situación, a partir del 1° de enero de 1980, se dispuso finalmente su división en 161 sistemas de agua potable y cloacas<sup>26</sup> que se

---

<sup>25</sup>Estos intentos venían registrándose desde inicios de la década del sesenta.

<sup>26</sup>Se establecieron desde empresas provinciales hasta organismos centralizados de la administración provincial y en algunos casos, la municipalización de los servicios.

transfirieron a las provincias<sup>27</sup>. OSN quedó a cargo exclusivamente de la prestación en la Ciudad de Buenos Aires y en trece partidos del conurbano bonaerense<sup>28</sup>. Se mantendría en funciones hasta que fuera reemplazada por un Ente interjurisdiccional con participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación, pero esto nunca se concretó<sup>29</sup>.

Contrariamente a lo enunciado, con la descentralización se inició un proceso acelerado de degradación del servicio en todo el país -caída de las inversiones previstas, reducción del mantenimiento y baja calidad del agua-, que a la vez hizo imposible responder al incremento de la demanda. En un contexto con profundos problemas de financiamiento para el sector, no sólo se afectó la operación y el mantenimiento de los servicios existentes sino que disminuyeron abruptamente los niveles de inversión. “La relación entre la inversión en infraestructura sanitaria, respecto a la inversión bruta, se redujo durante el período 1981-1993 al 0,56% lo que manifiesta un deterioro progresivo, si se la compara con el valor de 1,5% como promedio anterior a 1970” (Rey, 2000: 124).

Esta desinversión pudo comprobarse a partir de la suspensión de grandes obras básicas y de una expansión financiada exclusivamente por los aportes de los nuevos usuarios. Tal como se detalla en el Cuadro N° 1, la evolución del servicio durante la década del ochenta mostró un incremento insuficiente en la cobertura de agua potable y cloacas. Respecto del objetivo propuesto para 1991 -80%-, sólo el 65,2 % de la población del país accedió a los servicios de agua potable. La brecha se acrecentó aún más en relación a los desagües cloacales pues el 37% alcanzado distó ampliamente del 70% proyectado.

---

<sup>27</sup>Esta disposición encuentra un antecedente en el Decreto N° 491/62, por el que también se dispuso que OSN dejara de prestar los servicios que cumplía en jurisdicciones provinciales y municipales, exceptuando la Capital Federal y localidades bonaerense aledañas. Dicha medida había sido derogada a raíz del rechazo manifestado por las provincias, a las que no se les había consultado respecto de las posibilidades de asumir esos servicios.

<sup>28</sup>Almirate Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López.

<sup>29</sup>En marzo de 1983, la Comisión creada a ese efecto (Resolución N° 684/82 del Ministerio de Obras y Servicios Públicos), produjo un informe final en el que se dieron por terminadas las tratativas sobre la creación de este Ente tripartito.

**Cuadro N° 1**  
**Población total y población cubierta con servicios de agua potable y**  
**desagües cloacales en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos**  
**Aires (1970-1991) (en millones y porcentajes)**

Año	Población total (millones)	Agua potable		Desagüe cloacales	
		Población (millones)	Cobertura %	Población (millones)	Cobertura %
<b>1970</b>	23,4	13,3	57	6,8	29,3
<b>1980</b>	27,9	16	58	8,3	32,7
<b>1991</b>	32,6	21,2	65,2	12,1	37

Fuente: COFES (2004: 10).

Sin posibilidades de obtener financiamiento, a causa de la crisis fiscal, el sistema colapsó. “Una de las restricciones fundamentales que la descentralización determinó fue la falta de capacidad financiera y administrativa de la mayoría de los organismos. Cuando OSN operaba los servicios del interior del país, el establecer una tarifa en base a costos medios, constituía un mecanismo de compensación a través del cual las ventajas relativas del Aglomerado Bonaerense evitaban que altos costos locales tuvieran que afrontarse integralmente por los beneficiados con los servicios relativamente más onerosos. Ello constituía un subsidio del que fueron privados los organismos provinciales, los que debieron comenzar a afrontar sus costos con recursos propios” (AIDIS, 1990: s/d).

En lo que refiere particularmente a OSN, aun cuando había contribuido a solventar estos déficits, lo hizo “al costo de un proceso de descapitalización y de no inversión [en el área metropolitana]” (OSN, 1983: s/d). Al finalizar la década registraba importantes deficiencias, el 79% de las cañerías instaladas estaban amortizadas, teniendo algunas más de sesenta años (FIEL 1999: 543). El Cuadro N° 2 muestra que con respecto a 1980, la población metropolitana cubierta con agua potable, había crecido tan sólo un 1%. En 1991 un 70% tenía acceso a este servicio mientras que un 58% al de desagües cloacales (3,8 % más que en 1980). Asimismo, tal como señalan Azpiazu y Forcinito (2004: 19), se presentaba “un alto nivel de obsolescencia tecnológica en materia de tratamiento de los efluentes, una creciente polución del medio ambiente por contaminación industrial, una importante desatención de la demanda en los meses estivales, un considerable deterioro en

la calidad del agua entregada, un deficiente sistema de macro y micromedición (que apenas alcanzaban al 15% de las conexiones), y una importante desactualización catastral”.

**Cuadro N° 2**  
**Cobertura de agua y desagües cloacales en el Área**  
**Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires**  
**(1980-1991) (en porcentajes)**

Agua potable		Desagües cloacales	
1980	1991	1980	1991
69	70	54,2	58

Fuente: FIEL (1999: 536)

En materia tarifaria también había sufrido un considerable deterioro que no le permitía atender las necesidades del servicio prestado. “[...] tomando 1960 como año base, en 1985 las tarifas reales se habían incrementado en un 7% para el conjunto de las empresas públicas, mientras que las recibidas por OSN habían disminuido en el mismo período en un 81% [...] la reducción en el índice de cobrabilidad que soportaba dicha empresa [...] agravaba los problemas generados por el descenso en el nivel de ingresos de la firma estatal” (FIEL 1999: 544). Se sumaba a esto, las deudas que las provincias y el Tesoro Nacional mantenían con la empresa, a raíz de los servicios que había prestado hasta que se efectivizaron los traspasos. La transferencia le ocasionó a OSN un elevado perjuicio financiero puesto que debió atender con fondos propios, erogaciones por cuenta de las provincias sin que el Tesoro tampoco contribuyera a regularizar esa situación.

Dadas las condiciones de operación descritas y en el marco de la política privatizadora, se dispuso a través del Decreto N° 252/89, la intervención de la empresa estatal por el término de 180 días prorrogables por una sola vez y por igual término, con el propósito de regularizar su situación económico-financiera y de gestión. A partir de 1991, se establecieron una serie de aumentos tarifarios que tuvieron por objeto hacer más atractiva la futura oferta de cara a la concesión. “[...] En febrero de 1991 [el gobierno] otorgó un aumento del 25% para compensar la alta inflación de los dos primeros meses de aquel año. En abril de 1991 (momento en que se fijó el tipo de cambio y comenzó un proceso acelerado de baja de la tasa de inflación) hubo un aumento adicional del 29%. En abril de 1992 se incluyó el IVA (inicialmente del 18%, que pasó al 21% en abril de 1995), que por

la legislación impositiva argentina no corresponde aplicar a los servicios de agua y saneamiento si la proveedora es estatal o cooperativa, pero sí sobre sociedades anónimas. Se otorgó un aumento adicional de tarifa del 8% antes de la privatización” (Ferro, 2000: 10). A fin de evitar posibles resistencias -sobre todo por parte de los sectores sindicales- se conformó en 1991 el Comité de Privatización de OSN, que buscó involucrar en la toma de decisiones a la mayor cantidad actores relacionados con la compañía<sup>30</sup>.

Al costo de haber deteriorado la gestión de OSN y con ello la prestación, el proceso de descentralización implementado en 1980, propició y encontró, en la nueva década, las condiciones para culminar en la concesión<sup>31</sup> del servicio a manos privadas.

### **2.3.1 Aguas Argentinas S.A., la nueva concesionaria**

A partir del 1° de mayo de 1993 y por 30 años, se adjudicó la concesión integral a AASA<sup>32</sup>. Mediante una licitación pública nacional e internacional, se le otorgó la concesión pues en su oferta garantizó las cuestiones técnicas exigidas y propuso la mayor rebaja en la tarifa vigente (un descuento del 26,9% en la tarifa base, resultando el factor de descuento sobre el nivel tarifario que cobraba OSN -factor  $K= 1- 0,269$ )<sup>33</sup>. En el Cuadro N° 3 se detallan las particularidades de esta transferencia.

---

<sup>30</sup>Estaba integrado por funcionarios del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, de la Sindicatura General de Empresas Públicas, del Poder Legislativo, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo contaba con la presencia de miembros de la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias y la Unión de Trabajadores de Obras Sanitarias del Gran Buenos Aires, y de diversas gerencias de la empresa.

<sup>31</sup>Como se señalara en el Capítulo I, apartado 1.1., la concesión de un servicio consiste en la delegación de su gestión pero no implica la renuncia del Estado a su titularidad. Ésta permanece en su poder pudiendo retomar la prestación cuando lo desee (en algunos casos deberán indemnizar al concesionario). Por el contrario, mediante la licencia o privatización de un servicio, el Estado cede su titularidad en forma definitiva sin posibilidad de retomarla.

<sup>32</sup>Incluía además del área que operaba OSN: el abastecimiento de agua potable por red al Partido de Morón (exceptuaba los desagües cloacales), el abastecimiento de agua potable en bloque al Partido de Quilmes y la recepción y depuración de los efluentes provenientes de los Partidos de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela. En 1996 se autorizó la incorporación como Área Nueva al Partido de Quilmes. Al mismo tiempo, frente a la creación del Partido de Ezeiza sobre tierras de Esteban Echeverría, se dispuso que también fuera servido por AASA.

<sup>33</sup>El coeficiente K es ponderado por todos los demás componentes de la tarifa básica bimestral. A esta tarifa mínima se le agrega un 2,67% destinado al financiamiento del ente regulador y la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

**Cuadro N° 3**  
**Principales características de la concesión de Aguas Argentinas S.A.**

Plazo	30 años, a partir del 1° de mayo de 1993, fecha de la toma de posesión del servicio por parte de la Sociedad.
Modalidad	Otorgada en forma gratuita para el concesionario. Ello implica que la sociedad está exceptuada de la obligación de pago de un canon por todo el plazo de la concesión.
Transferencia de bienes	Todos los bienes afectados al servicio y al desarrollo de las actividades complementarias que eran utilizados por OSN fueron transferidos a la Sociedad, quien recibió la tenencia pero no el dominio de los mismos.
Ente Regulador	El concesionario y el servicio que éste presta están bajo el control y regulación de un Ente Regulador designado a tal efecto. Las relaciones con el mismo se deben ajustar a lo dispuesto en el marco regulatorio y en el contrato de concesión.
Transferencias de derechos	Las deudas, créditos y otros derechos y obligaciones por causa o título anterior a la toma de posesión corresponden a OSN.
Operador	Suez Lyonnaise Des Euax-Dumez.
Plan de mejoras, expansión y cobertura del servicio	La Sociedad asumió la obligación de ejecutar un plan de mejoras y expansión del servicio para lograr el eficiente funcionamiento, preservación, mejora y expansión del servicio público concesionado. Asimismo, los servicios de agua potable y desagües cloacales deben estar disponibles para los habitantes del área regulada por la concesión en los plazos establecidos en el contrato de concesión. Dicho contrato establece los porcentajes mínimos de renovación y/o rehabilitación de las redes que el concesionario debe realizar.
Condiciones de prestación del servicio	El servicio de agua y cloacas debe ser prestado en condiciones que garanticen su continuidad, regularidad, calidad y generalidad, de manera tal que se asegure su eficiente prestación a los usuarios y la protección del medio ambiente, en los términos del marco regulatorio, del contrato de concesión y de las reglamentaciones vigentes. El Ente Regulador aprobará y/o intervendrá según corresponda en las modificaciones a dichas reglamentaciones, de acuerdo a lo establecido en el marco regulatorio.
Régimen tarifario	Los valores tarifarios y precios vigentes en cada momento sólo podrán ser modificados por el Ente Regulador o a propuesta debidamente justificada por la Sociedad, en las circunstancias y formas establecidas en el contrato de concesión.
Constitución de la Sociedad	AASA. se constituyó el 16/02/1993 con una duración de 42 años, prorrogable automáticamente por igual término para el caso en que se prorrogue el contrato de concesión.
Composición de la Sociedad	Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%, Francia), Sociedad Comercial del Plata S. A. (20,7%, Argentina), Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (12,6%, España), Meller S.A. (10,8%, Argentina), el Banco Galicia y Buenos Aires (8,1%, Argentina), la Compagnie Generale des Eaux S.A. (7,9%, Francia), la Anglian Water Plc (4,5%, Reino Unido) y un 10% en manos de los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada.

Fuente: Rodríguez Pardina (2000: 9) con algunos agregados propios.

El PE en uso de las facultades otorgadas por la Ley N° 23.696 institucionalizó, mediante la firma de diversos decretos y resoluciones, el marco legal de concesión del servicio. Si bien no constituyó un texto ordenado, fue definido por los siguientes cuerpos normativos: “La ley orgánica de OSN (Ley N° 13.577) y sus modificatorias, Leyes N° 14.160, 18.503, 20.324, 20.686 y 21.066, en lo que sea de aplicación. El Marco Regulatorio de la Concesión aprobado por el Decreto del PEN N° 999/92; el Pliego de Bases y Condiciones de la licitación y la Oferta presentada por el consorcio ganador a tal efecto; y el Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional y la empresa AASA aprobado por el Decreto del PEN N° 787/93. Las modificaciones al contrato de concesión, instrumentadas mediante los Decretos del PEN N° 149/97, 1167/97, 1087/98 y 1369/99 y las Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable N° 1103/98, 601/99 y 1111/99. Y por último, las modificaciones al régimen económico de la concesión asociadas a la Ley N° 25.561 sancionada en el año 2002” (Azpiazu y Forcinito, 2004: 28 y 29)<sup>34</sup>.

En el Marco Regulatorio se establecieron como objetivos (Art. N° 3):

- Garantizar el mantenimiento y promover la expansión del sistema de provisión de agua potable y desagües cloacales e industriales.
- Establecer un sistema normativo que garantice la calidad y continuidad del servicio público regulado.
- Regular la acción y proteger adecuadamente los derechos, obligaciones y atribuciones de los Usuarios, del Concedente, del Concesionario y del Ente Regulador.
- Garantizar la operación de los servicios que actualmente se prestan y de los que se incorporen en el futuro en un todo de acuerdo a los niveles de calidad y eficiencia que se indican en este marco.
- Proteger la salud pública, los recursos hídricos y el medio ambiente.

Se mantuvo la integración vertical y horizontal de la empresa estatal por lo que el servicio se entregó en concesión bajo un régimen monopólico sin segmentarse la producción de la

---

<sup>34</sup>Posteriormente se dispuso la prórroga de aquella norma, sancionándose las Leyes N° 25.790, 25.820, 25.972, 26.077. En mayo de 2004 se firmó un acta acuerdo con la empresa y en marzo de 2006 mediante el Decreto N° 303/06 se le rescindió el contrato. Ver Capítulo III, apartado 3.1. y siguientes.

distribución de agua potable, ni separarse la generación y la distribución del agua del servicio de desagüe cloacal. “El objeto de este Contrato es la Concesión de la captación y potabilización de agua cruda, el transporte, distribución y comercialización de agua potable, la colección, transporte, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües clocales, incluyéndose también aquellos efluentes industriales que se viertan al sistema cloacal ajustados a las normas establecidas en el Marco Regulatorio [...]”(Contrato de Concesión, Capítulo 1, Punto 1.1.1.).

La nueva prestataria debía cumplir las metas y los niveles de servicio estipulados en el contrato de concesión. El Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (PMES) -compuesto por seis planes quinquenales correlativos- contenía obligaciones de resultados en relación a la mejora de la calidad y el mantenimiento de los servicios existentes, la expansión de los servicios de agua potable y saneamiento, el tratamiento de los efluentes clocales, la presión en la red y la calidad de atención a los usuarios, entre otras.

Dentro de las normas del servicio se dispuso que el agua cruda que llegara a las plantas potabilizadoras debía contar con una calidad aceptable para iniciar su procesamiento. En caso de que se registraran posibles accidentes de contaminación, la empresa tendría que afrontar los costos necesarios para detectarlos y evitar que el agua contaminada llegara a las plantas. En cuanto al agua potable a ser provista por AASA, se establecieron una serie de requerimientos técnicos a cumplir en relación a los niveles aceptables de sustancias presentes en la misma. En caso de anomalías en su calidad, la empresa debía informar al ETOSS y rectificar y normalizar la situación lo antes posible ya que el incumplimiento de esos requerimientos sería considerado un peligro potencial para la salud de la población (Contrato de Concesión, Capítulo 4, Punto 4.4). La presión del agua entregada también fue contemplada, fijándose “una presión disponible de diez (10) metros de columna de agua medida sobre la cota de nivel vereda en la línea municipal en la conexión de los inmuebles servidos desde el nivel del piso en el punto de toma de presión” (Contrato de Concesión, Capítulo 4, Punto 4.5).

El régimen tarifario adoptado se basó por un lado, en el sistema de tipo catastral que había tenido OSN. “[El] monto de la tarifa puede ser expresado como una función de: a) la

superficie cubierta del inmueble, b) la superficie no cubierta del inmueble (con una ponderación de 0,1), c) un coeficiente zonal y d) un coeficiente en función de la antigüedad y el tipo de la construcción”<sup>35</sup> (Rodríguez Pardina, 2000: 13). Por otra parte, se incorporó de manera optativa la micromedición para usuarios residenciales y de manera obligatoria para los no residenciales<sup>36</sup> y la venta de agua “en bloque”<sup>37</sup>. En relación al régimen de cobro de servicios medidos, se trata de un sistema mixto pues relaciona la superficie y características edilicias con el consumo real. “[Abonan] en concepto de cargo fijo un monto mínimo equivalente al 50% de la cuota fija (Tasa Básica Bimestral). A ese valor se adicionan los metros cúbicos consumidos que sobrepasen el consumo bimestral libre para cada categoría o clase de usuario” (García, 1998: 75). Se establecieron tarifas por servicios eventuales: cargos de conexión y reconexión, cargos por desconexión y cargos por infraestructura. En estos últimos, los nuevos usuarios quedaban a cargo de la financiación de la expansión de las redes. En su mayoría estos nuevos usuarios pertenecían a los barrios más pobres, por lo que se incorporó a la tarifa un componente altamente regresivo.

#### **2.4. La regulación del servicio de agua y saneamiento. El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios**

“El Ente Regulador tiene como finalidad ejercer el poder de policía y de regulación y control en materia de prestación del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales en el Área Regulada, incluyendo la contaminación hídrica en lo que se refiere al control y fiscalización del Concesionario como agente contaminante, de conformidad con lo establecido en este Marco Regulatorio. En tal sentido tendrá a su cargo asegurar la calidad de los servicios, la protección de los intereses de la comunidad, el control, fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas vigentes, y del Contrato de Concesión” (Art. N° 17, Decreto N° 999/92).

---

<sup>35</sup>Ver en este capítulo nota al pie N° 33.

<sup>36</sup>Se consideran tres categorías de inmuebles: residenciales, no residenciales –ambas se subdividen según posean o no unidades abastecidas- y baldíos.

<sup>37</sup>Se entiende como tal a la provisión de agua potable con destino a ser utilizada fuera del Área Servida por el Concesionario (Anexo VII – Capítulo IV-Art. 41 Contrato de Concesión).

Entre las facultades y obligaciones dispuestas para el ETOSS<sup>38</sup> pueden destacarse:

- Cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio y el contrato de concesión del servicio y el control y verificación de la concesión y de los servicios prestados a los usuarios.
- Controlar que el concesionario cumpla con los PMES aprobados y los planes de inversión, operación y mantenimiento que haya propuesto para satisfacer en forma eficiente las metas del servicio y su expansión.
- Atender los reclamos de los usuarios por deficiencia en la prestación del servicio, o excesos en la facturación.
- Aprobar los cuadros tarifarios y precios de los servicios que preste el concesionario.
- Intervenir en las decisiones relacionadas con la rescisión del contrato de concesión, el rescate o la prórroga de la misma, elevando sus conclusiones fundadas al PE.
- Aplicar al concesionario, las sanciones establecidas en el contrato de concesión por incumplimientos a sus obligaciones. Las sanciones pecuniarias revertirán al usuario, debiéndose incluir en el plan anual siguiente como inversiones adicionales o rebajas tarifarias, en cuyo caso ese hecho se deberá especificar en la facturación.

Su creación por decreto -N° 999/92- le restó legitimidad e independencia ya que sus facultades no fueron concedidas por el CN sino por el PE. Asimismo, el modo de designación de sus autoridades afectó su condición de entidad autárquica. Se estableció que los cargos directivos<sup>39</sup> se designaran a propuesta de las jurisdicciones involucradas (el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires), por lo que se exponía a la influencia directa del poder político. Estos directores se mantendrían en sus cargos durante seis años con posibilidad de una reelección y sin restricción legal alguna respecto de un empleo anterior o posterior vinculado a la empresa regulada. Este último aspecto “puede incentivar una actitud conciente o inconciente pro-empresa por parte del regulador” (Artana, Navajas, Urbiztondo, 1997: 12). Por otra parte,

---

<sup>38</sup>Con la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) (marzo de 2006), el ETOSS fue legalmente disuelto por el nuevo marco regulatorio y en su lugar se constituyó el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS).

<sup>39</sup>El directorio estaba compuesto por seis miembros –dos por cada jurisdicción interviniente-. La representación legal recaía sobre el presidente –en ausencia de éste, en el vicepresidente- quienes eran elegidos por sus pares del directorio. Sus mandatos se extendían por un año y en forma rotativa entre las jurisdicciones representadas.

que la fuente de financiamiento se estableciera a partir de una tasa fija (2,67%) sobre la tarifa no propiciaba mayores incentivos para reducirla<sup>40</sup>. Asimismo, al no establecerse la discusión pública de su proyecto de presupuesto se le quitó visibilidad a sus decisiones. El riesgo de captura se elevó aún más ya que debía regular a una única empresa sin competencia potencial. El desempeño de sus funciones como autoridad regulatoria se vio vulnerado pues la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS), dependiente del PE, fue adquiriendo mayor injerencia. Desplazó al ETOSS de su función reguladora durante 1998 y 1999. Mediante el Decreto N° 146/98 no sólo se la designó como autoridad de aplicación del contrato de concesión (con responsabilidad sobre la política tarifaria y la determinación de los planes de obras), sino que a su vez, quedó a cargo del nombramiento de los representantes de la jurisdicción nacional en el directorio del ETOSS.

Un elemento distintivo a considerar fue el establecimiento -en 1999- de una Comisión de Usuarios (financiada por el Ente) encargada de la defensa de los usuarios y cuya consulta para el directorio era de carácter “no vinculante”. Azpiazu y Forcinito (2004: 32) señalan que este modelo de participación generaba segmentación entre las asociaciones que integraban la comisión y las que no lo hacían y que el tipo de financiamiento ponía en riesgo su independencia. Sin embargo, puntualizan que dicha comisión presentó documentos críticos respecto del modelo de concesión y de las actuaciones del propio ETOSS, la empresa y el PE<sup>41</sup>.

## **2.5. Renegociaciones durante la Convertibilidad**

De acuerdo con lo establecido en el Capítulo N° 11 del contrato de concesión, los valores tarifarios y precios, “sólo podrán ser modificados por el Ente Regulador [...] previo análisis y decisión fundada, a propuesta debidamente justificada del concesionario o por el Ente Regulador directamente, siempre que en este último caso mediare autorización expresa y previa del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos [...] Toda modificación

---

<sup>40</sup>El financiamiento se completa con aportes realizados por las jurisdicciones que lo integran, tasas o derechos especiales al concesionario por el control de la contaminación hídrica y derechos de inspección por los servicios especiales que preste (Rodríguez Pardina, 2000: 12).

<sup>41</sup>Un ejemplo lo constituye el informe elaborado por la Comisión en febrero de 2003 referido a la renegociación contractual ordenada por la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario.

deberá estar debidamente justificada en análisis e informes técnicos, económicos, financieros y legales previos [...]”.

Estas modificaciones fueron clasificadas en tres tipos: 1) revisiones ordinarias, 2) revisiones extraordinarias por variaciones de costos y 3) otras revisiones extraordinarias. Las primeras estaban asociadas a cambios en las metas y/o erogaciones de capital contempladas en los PMES. “Únicamente corresponderán revisiones ordinarias referidas a la presentación del Segundo (2º) Plan Quinquenal y los sucesivos a éste. En el caso particular del Segundo (2º) Plan Quinquenal, a ser implementado a partir del inicio del sexto (6º) año de la Concesión, la revisión ordinaria correspondiente sólo podrá disponer reducciones de los valores tarifarios y precios vigentes. En el caso de los Planes Quinquenales siguientes al Segundo, [...] las modificaciones en los valores tarifarios y precios que correspondieren según la revisión ordinaria realizada no entrarán en vigencia hasta tanto el Concesionario hubiere dado cumplimiento a las mismas” (Capítulo N° 11, punto 11.11.3). El segundo tipo de revisiones, se habilitaban en caso de verificarse una variación de costos en más o en menos, superior al 7%. Las otras revisiones extraordinarias contempladas se relacionaban con variaciones en la normas de calidad del agua y/o cloacas que signifiquen: un cambio sustancial en las condiciones de prestación del servicio; necesidad de cambios sustanciales en los servicios o en obras para prestar los mismos; todo acto del concedente que afecte la concesión y cambios en las leyes ambientales que afecten la provisión de los servicios.

A pesar de que en el contrato de concesión se había prohibido efectuar aumentos tarifarios durante los primeros diez años de prestación -se autorizaba solamente la rebaja de las tarifas-, tras menos de un año de efectuada la adjudicación, el ETOSS (Resolución N° 81/94) autorizó un incremento tarifario general del 13,5% por un adelanto de las metas de expansión<sup>42</sup>. Asimismo, se permitieron aumentos desmedidos en los cargos fijos de conexión e infraestructura impactando en aquellos sectores de menos recursos que eran los que en su mayoría se incorporaban a la red. El cargo de conexión del agua se incrementó en

---

<sup>42</sup>Estas metas contemplaban: 1) Sustitución de agua con nitratos en varias zonas del conurbano, 2) Adelantamiento de inversiones correspondientes a: a) ampliación del Establecimiento Potabilizador “Gral. Manuel Belgrano”, b) ampliación de redes de distribución en aproximadamente 300.000 habitantes y 3) Instalación de agua y cloacas en varias villas de emergencia de la Capital Federal (ETOSS, 2003: 16).

un 83,7% mientras que el de cloacas en un 42%. Los cargos de infraestructura se elevaron en un 38,5% para el servicio de agua potable y 45,7% para los desagües cloacales. El coeficiente K fue fijado en 0,830 alejándose de la oferta original del 0,731 y de la realizada por el segundo oferente en la licitación: 0,739. Esta modificación tarifaria evidenció el carácter oportunista de la oferta presentada en la licitación. En el segundo año de concesión se constató un incumplimiento generalizado inclusive de aquellas obras que habían sido utilizadas como justificación para solicitar el incremento tarifario.

A este aumento de tarifas le sucedieron otros aumentos anuales durante todo el período 1997-2002. Aquellas negociaciones que implicaron modificaciones en el contrato original son detalladas en los apartados que siguen.

### **2.5.1. Decreto N° 1167/97: primera renegociación contractual**

Las crecientes dificultades para efectuar el cobro del Cargo de Infraestructura<sup>43</sup> y la implementación del Plan de Saneamiento Integral, llevaron a que, en febrero de 1997, el PE convocara a renegociar el contrato (Decreto N° 149/97). Se establecieron como sujetos de la negociación: la Secretaria de Obras Publicas y Transporte, la SRNyDS y AASA, sin considerar la opinión de los usuarios y consumidores.

Con escasa especificidad respecto de la problemática que la fundamentaba y sin la participación del ETOSS como parte en esta renegociación -había sido excluido por decreto-, fue aprobada un acta acuerdo (Decreto N° 1167/97) que estableció una suerte de nuevo contrato, sin haberse convocado a una nueva licitación. Entre otras modificaciones sustantivas, vale destacar: la incorporación de un seguro de cambio que eliminó el riesgo devaluatorio sobre la operatoria empresaria; el reemplazo del cargo de infraestructura por el SUMA, SU: Servicio Universal<sup>44</sup>, MA: Medio Ambiente (pago fijo indexable y reajutable, mediante el cual se incorporó el aspecto ambiental, cuestión que no estaba en el contrato

---

<sup>43</sup>Desde 1995 se evidenciaban considerables problemas. La situación económica de la mayor parte de la población residente en las áreas de expansión era crítica por lo que no podía hacerse cargo del pago.

<sup>44</sup>Según el Informe del ETOSS (2003: 82), la creación de este cargo implicó “una disminución del riesgo comercial, al prorratar un cargo en todos los usuarios, lo que implica un menor riesgo de incobrabilidad. El SU es un subsidio de los usuarios existentes a favor de los nuevos usuarios”.

original) y el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio) a ser abonado por los nuevos usuarios; la modificación del umbral (de 7% al 0,5%) para efectuar el ajuste por aumento de costos; la incorporación de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año, la extensión del plazo de cobertura del primer plan quinquenal y la postergación o cancelación de inversiones comprometidas junto a la condonación de multas por incumplimientos.

Lejos de superar las dificultades plateadas por el cargo de infraestructura, el SUMA reprodujo situaciones de inequidad ya que no diferenciaba a los usuarios respecto de su capacidad de pago o nivel de consumo. Por esta razón, usuarios de zonas más pobres podían terminar financiando obras de expansión a sectores socioeconómicos más favorecidos y también hacer lo propio en sus zonas con las obras sustitutas –en servicios cloacales y tratamientos de efluentes- y con aquellas contractualmente comprometidas.

### **2.5.2. Las revisiones contractuales hacia fines de la década (1999 y 2001)**

En julio de 1999, mediante las Resoluciones N° 601/99, 602/99 y 1111/99 de la SRNyDS – aprobadas por el Decreto N° 1369/99-, se incorporaron nuevos e importantes cambios a la regulación tarifaria. El mecanismo dispuesto combinó un sistema de “precio tope invertido” –pues se le aseguraba a AASA el aumento de las tarifas en términos reales pero no la disminución de las mismas a los usuarios- con elementos del mecanismo de costo plus<sup>45</sup>. Respecto de éste, se contempló el traslado de los aumentos en los costos o las compensaciones por insuficiencias en los ingresos, pero se omitió la fijación de un límite a la tasa de ganancia.

El esquema de “precio tope”<sup>46</sup> aplicado no favoreció a los usuarios pues “el índice de precios seleccionado [...] fue el promedio simple entre el *Producer Price Index - Industrial Commodities* y el *Consumer Price Index - Water & Sewage Maintenance*, ambos de los

---

<sup>45</sup>Tal como se detalla en el Capítulo I, apartado 1.2., dentro de las regulaciones por costo, el mecanismo de costo-plus, a diferencia del de tasa de retorno, se caracteriza por no distinguir entre tipos de costos (de capital u otros) para calcular la base tarifaria a establecer.

<sup>46</sup>Retomando lo presentado en el Capítulo I, apartado 1.2., respecto del mecanismo de precio tope, cabe señalar que el objetivo de su aplicación se vincula con la necesidad de reducir los costos de las prestaciones y contribuir así a maximizar el beneficio social, fundamentalmente mediante tarifas reales decrecientes.

Estados Unidos, que [aumentaron] más que los precios domésticos [...] Por su parte, el coeficiente de eficiencia global (X) establecido [fue] de tan sólo el 0,5% (significativamente inferior al coeficiente que se suele utilizar tanto local como internacionalmente en otros servicios privatizados regidos por el esquema regulatorio del tipo *price-cap*)” (Azpiazu y Forcinito, 2001: 13 y 14). Paralelamente, con la Resolución N° 1111/99 se aprobó la Exposición Financiera Neta del primer quinquenio (EFNQ), conservando un esquema regulatorio de tipo costo plus o por tasa de retorno. A partir de la aplicación de este mecanismo, se pasaba a determinar la tarifa para el resto del período de concesión pues en caso de que la EFNQ fuese inferior a la acordada, “los ingresos de concesión [debían] ajustarse -vía aumento de tarifas y/o quizás, mediante un subsidio estatal- de forma tal de alcanzar el flujo de caja inicialmente previsto y por ende, la ecuación financiera original [...] [La EFNQ] calculada como valor presente del flujo de caja neto para solventar los gastos de operación y las inversiones ‘eficientes’ de la concesión durante el quinquenio considerado [...] pasa a ser una suerte de garantía de rentabilidad” (Azpiazu y Forcinito, 2004: 55).

El cargo SU fue complementado; se estableció que gran parte de las nuevas obras de expansión fueran financiadas por los propios usuarios. Se registró un aumento encubierto de tarifas ya que muchas de las inversiones previstas que justificaron este complemento no se realizaron y contribuyeron a incrementar las ganancias empresarias. En el régimen sancionatorio se introdujeron modificaciones que no sólo disminuyeron -en términos generales- los valores de las multas sino que también debilitaron la capacidad de control del ETOSS. Los beneficios de no cumplir podían resultar mayores que la penalidad a pagar (ETOSS, 2003: 22).

La primera revisión quinquenal de tarifas de la concesión concluyó con considerable retraso. Siendo que AASA había iniciado sus actividades el 1° de mayo de 1993, estaba previsto que el primer quinquenio finalizara el 1° de mayo de 1998. Sin embargo, en el acta acuerdo de 1997 se trasladó su finalización para el 31 de diciembre de 1998. Las tareas preparatorias llevaron a que esta revisión se concretara más allá de esa nueva fecha. El 23

de marzo de 2000 la empresa presentó su propuesta de PMES (fundamental para efectuar la revisión tarifaria) y hacia fines de junio de 2000 se realizó la audiencia pública.

Posteriormente, en enero de 2001, AASA y el ETOSS firmaron un acta acuerdo que aprobó el segundo plan quinquenal y un aumento del 10,5% en la tarifa promedio. Se estableció el compromiso de cumplir el plan de inversiones retrasado y de adelantar algunas de las inversiones convenidas. A tal efecto los incrementos tarifarios previstos para los años 2001 al 2003 debían ser depositados en un fideicomiso a cargo de AASA y cuyo control de ejecución recaería en el ETOSS. Este fideicomiso fue formalizado recién en agosto de 2003, cuando se suscribió el Contrato de Fideicomiso y la empresa efectuó el depósito correspondiente de \$43.8 millones (ETOSS, 2003: 52). En lo que respecta a los años anteriores, el Ente efectuó el control de la ejecución de las obras y de los movimientos afectados al fideicomiso a través de una cuenta especial, aunque ésta resultó insuficiente para garantizar la realización de las obras del fideicomiso durante el año 2002 (ETOSS, 2003: 51). AASA fue favorecida ya que se le convalidaron los incumplimientos contractuales y las nuevas inversiones serían financiadas mediante el aumento tarifario dispuesto.

## **2.6. Balance de gestión: Aguas Argentinas S.A. (1993-2002)**

Durante la vigencia de la Convertibilidad, la regulación estatal favoreció los intereses empresarios por sobre los sociales. Si bien existieron causas suficientes para rescindirle el contrato a AASA (baja calidad del agua entregada, incumplimiento de las inversiones previstas y con ello, de las metas de expansión del servicio, entre otras), las medidas adoptadas durante las dos presidencias de Menem y el gobierno de De la Rúa, mejoraron las condiciones de negocios para la prestataria. Producto de las diversas renegociaciones se registró un aumento tarifario del 88% para el total del período. En 1994, a raíz de una “revisión extraordinaria de tarifas”, se incrementó la tarifa general en un 13,5% y en un 38% y 45% los cargos de infraestructura de agua y cloacas. Con la renegociación del contrato de concesión aprobada por el Decreto N° 149/97, la tarifa media residencial aumentó un 37%. Un año después, se elevaron un 5,31% dada una nueva “revisión

extraordinaria de tarifas”. Mediante la “primera revisión quinquenal de tarifas”, se dispusieron aumentos del 12,3% que se efectuarían en tres cuotas de 3,9% (suspendiéndose el último -previsto para 2003- por la aplicación de la Ley de Emergencia). Considerando nuevos ajustes por costos o inflación y la incorporación de otros cargos fijos, la tarifa media residencial para 2001, se incrementó en un 10,4% y en un 4,4% en el 2002. En el Cuadro N° 4 se consigna esta evolución ascendente de la tarifa media residencial mostrando que la factura promedio de \$14,56<sup>47</sup> en mayo de 1993, llegó a \$27,40 en enero de 2002 (ETOSS, 2003: IV).

**Cuadro N° 4**  
**Evolución de la factura media residencial de Aguas Argentinas S.A.,**  
**mayo 1993- enero 2002 (en pesos y número índice)**

Conceptos	Fecha	Factura media	Factura Media (índice mayo '93=100)	IPC
Obras Sanitarias de la Nación	May-93	\$19,40	133	100
<b>Oferta Aguas Argentinas S.A.</b>	<b>May-93</b>	<b>\$ 14,56</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1° Revisión tarifaria	Jun-94	\$ 16,53	114	104
Incorporación del SU	Nov-97	\$ 20,55	141	108
2° Revisión tarifaria	May-98	\$ 21,65	149	109
Incorporación del MA	Ene-99	\$ 23,73	163	110
Aumento año 2001, revisión quinquenal y anual	Ene-01	\$ 26,25	180	107
Aumento año 2002, revisión quinquenal y anual	Ene-02	\$ 27,40	188	107

Fuente: [www.etoss.org.ar](http://www.etoss.org.ar) .

A este respecto vale puntualizar las sucesivas modificaciones que sufrieron los componentes de la tarifa. Como se detalla en el Cuadro N° 5, aunque se mantuvo por debajo del valor previo a la concesión, el factor “K”<sup>48</sup> aumentó para el período 1993-2002 un 31%. Los diferentes cargos fijos que se fueron incorporando constituyeron sin duda los factores más representativos que influyeron en el incremento real de las tarifas y en su carácter altamente regresivo<sup>49</sup>. En el caso del cargo de infraestructura para las conexiones

<sup>47</sup>Para AASA el aumento de la tarifa fue del 52,14% ya que considera el valor de la oferta en: \$18,01 (al valor por servicios básicos agrega \$ 3,45 por otros cargos).

<sup>48</sup>Como se explicara en la nota al pie N° 33 de este mismo Capítulo, se trata del factor de descuento sobre el nivel tarifario que se pondera por los demás componentes de la tarifa.

<sup>49</sup>Azpiazu y Forcinito (2004: 99) señalan que los costos reales de los servicios recayeron asimétricamente según los estratos de ingresos. Al considerar los datos de mayo de 2002, para el decil de mayores ingresos de la población del Gran Buenos Aires, la relación entre el costo del servicio y sus ingresos era del 1,3%. En el caso del decil de menores ingresos, la tarifa cobrada representaba el 9% de sus recursos. Mientras que para el promedio de los usuarios implicaba el 1,9%.

del agua potable puede verse que sufrió un aumento del 38,5 % mientras que en relación a los desagües cloacales el incremento fue del 45,7%. Esto valores provocaron no sólo reclamos sino también el cese del pago por parte de aquellos usuarios que no podían costearlos. Si bien el SUMA sufrió una disminución del 47% a menos de un año de ser implementado (mayo de 1998), a partir de ese momento se fue incrementando hasta registrar para julio de 2002 un aumento del 63%. Significativos aumentos registró también el cargo por incorporación al servicio (9,6 %) y los consumos libres disminuyeron en 20 m<sup>3</sup>.

**Cuadro N° 5**  
**Evolución de los componentes de la tarifa de Aguas Argentinas S.A.,**  
**1993- 2002 (en pesos/dólares y valores absolutos)**

Fecha	"K"	CI (1) Agua	CI(1) Cloacas	SUMA(2)	CIS(3)	CMC(4)	CIA(5)	CL(6)
May-93	0,7310	325	460					30 m <sup>3</sup>
Jun-94	0,8300	450	670					
Nov-97		eliminado	2,01	4,00				
May-98	0,8741			2,12	4,21			
Dic-98				3,16				
Ene-01	0,9169			3,32	4,419	0,43	0,25	20 m <sup>3</sup>
Ene-02	0,9572			3,46	4,613	0,45	0,26	
Jul-02								10 m <sup>3</sup>

Fuente: Azpiazu y Forcinito (2004: 58)

"K": Coeficiente de modificación, (1): Cargo de infraestructura, (2): Servicio universal y medio ambiente, por servicio y por bimestre, (3): Cargo por incorporación al servicio, (4): Cargo por mantenimiento de conexiones, (5): Cargo por ingreso adicional, por servicio y por bimestre y (6): Consumos libres residenciales, por servicio y por bimestre.

En relación al cumplimiento de metas y objetivos de inversión previstos contractualmente, se aprecia en el Cuadro N° 6, que el grado de ejecución en el primer quinquenio (1993-98), fue sólo del 58%. En el segundo (1999-2003), las inversiones realizadas en los años 1999 y 2000 se correspondieron en su totalidad con las previstas pues se retrasó dos años la revisión de las metas y fueron aprobadas ex-post. En el 2001 el grado de ejecución fue del 62%, mientras que en el 2002 caería al 19%. La empresa ejecutó para el período 2001-2002, el 37% de las inversiones comprometidas. Para el período 1993-2002, la expansión de la cobertura del servicio de agua potable no alcanzó las metas previstas. Sólo llegó a cubrir a un 79% de los habitantes frente al 88% estipulado en el contrato. En el servicio de cloacas sólo se alcanzó el 63% de cobertura frente al 74% previsto. El tratamiento de efluentes cloacales presentó su mayor incumplimiento en el tratamiento primario de aguas

servidas: del 74% comprometido sólo alcanzó el 7%. Las inversiones en rehabilitación y renovación no fueron eficaces para mejorar los niveles de pérdida. Este problema repercutió en casi el 70% de la red con una baja en la presión del agua provista (ETOSS, 2003: II y III).

**Cuadro N° 6**  
**Inversiones previstas y ejecutadas por Aguas Argentinas S.A.,**  
**primer y segundo quinquenio (en millones de pesos)**

Rubro de inversión	Primer Quinquenio					Total
	1° 1993	2° 1994	3° 1995	4° 1996	5° 1997/8	
Inversiones previstas	101,5	238	340,7	405,9	363,3	1.449,40
Inversiones ejecutadas	89,2	178,3	157,6	202,7	212,7	837,5
Inversiones no ejecutadas	-12,3	-59,6	-186,2	-203,2	-150,6	-611,9
<b>Porcentaje de cumplimiento</b>	<b>88%</b>	<b>75%</b>	<b>45%</b>	<b>50%</b>	<b>59%</b>	<b>58%</b>
Rubro de inversión	Segundo Quinquenio					Total
	6° 1999	7° 2000	8° 2001	9° 2002	10° 2003	
Inversiones previstas	177,4	179,7	170,5	225,3	s/d	
Inversiones ejecutadas	177,4	179,7	105,1	43,2	s/d	
Inversiones no ejecutadas			-65,3	-182,1	s/d	
<b>Porcentaje de cumplimiento</b>	<b>100%*</b>	<b>100%*</b>	<b>62%</b>	<b>19%</b>	s/d	

Fuente: Informe ETOSS (2003: II)

\* Las inversiones previstas para los años 1999 y 2000 se corresponden con las ejecutadas debido al atraso en la aprobación del PMES.

Entre los incumplimientos en los niveles de calidad comprometidos pueden destacarse<sup>50</sup>:

**Nitratos en el agua de red:** incumplimiento presente desde el tercer año hasta el octavo. Del 21,4% en el tercer año disminuyó al 1,68% en el octavo año aunque el valor seguía excediendo la norma.

**Desafectación de pozos con nitrato:** Al octavo año de concesión presentó un incumplimiento del 8%

**Exceso de los niveles de PH, aluminio y turbiedad presentes en la salida de agua de la Planta:** se observaron en el segundo y tercer año de concesión. Los desvíos de ph en el agua de red fueron disminuyendo desde el cuarto año pero se volvieron a presentar durante el séptimo.

**Exceso de concentraciones de cromo, plomo, mercurio y arsénico en el agua de red:** se detectaron en el cuarto año de concesión. Fueron corregidas en los años siguientes pero los niveles de arsénico permanecieron elevados, motivando una nueva sanción en el quinto año. Si bien a partir de esta nueva

<sup>50</sup>Información recopilada en base al Informe del ETOSS (2003: 33-35). Se consideran los datos hasta el octavo año de concesión inclusive.

sanción no se registraron anomalías en la red, persistían en agua a la salida de algunos pozos.

**Desafectación de pozos contaminados con arsénico:** debía lograrse al quinto año, pero no fue cumplido. En los años sucesivos fue remediado parcialmente, pero se mantuvo el incumplimiento.

**Sustancias orgánicas volátiles en el agua de red (trihalometanos):** se sancionó a la empresa en el quinto año de concesión. Fue corregido a través de la optimización de procesos de desinfección en las plantas.

**Bacterias coliformes en el agua de red:** se detectaron en el octavo año. Su presencia dio cuenta de deficiencias estructurales y operativas no atendidas por AASA.

**Incumplimiento en la frecuencia de control de la calidad del agua:** se presentó en el tercero, cuarto, sexto, séptimo y octavo año.

**Presión del agua menor a los 10 m.c.a. establecidos:** durante los años cuarto y quinto el incumplimiento se presentó en el área servida al momento de la concesión y desde el sexto al octavo en las áreas de expansión. Para este último período, AASA tampoco presentó los planos de presión mínima que el ETOSS necesitaba para efectuar los estudios de evolución de las presiones en los servicios provistos.

**Aislamiento de fuentes alternativas de agua potable y cegamiento de los desagües alternativos:** desde el segundo año en adelante AASA incumplió sistemáticamente en su obligación de efectuarlos. Tampoco realizó acciones tendientes a identificar las conexiones pluviocloacales clandestinas.

En términos sociales, la política de expansión y de distribución del acceso en manos de AASA no se orientó prioritariamente hacia aquellas poblaciones de menores ingresos. Considerando los datos de cobertura para los períodos 1985-1986 y 1996-1997<sup>51</sup> -ver Cuadro N° 7-, Arza (2003: 41 y 42) plantea que aun cuando en materia de agua potable, un mayor número de hogares pobres obtuvieron nuevas conexiones al servicio<sup>52</sup>, la escasa magnitud absoluta de la expansión de la cobertura, limitó sus efectos sobre la homogeneización del acceso al servicio entre hogares de distintos estratos sociales. En relación al servicio de cloacas, la desigualdad en la cobertura claramente aumentó. No sólo disminuyó el nivel de cobertura en tres puntos porcentuales en promedio sino que los mayores descensos se presentaron en los quintiles más pobres.

---

<sup>51</sup>La autora considera esos períodos debido a la disponibilidad de datos provenientes de las Encuestas de Gastos e Ingresos de los Hogares realizadas por el INDEC, entre julio de 1985 y junio de 1986, y entre julio de 1996 y junio de 1997.

<sup>52</sup>Como ya se señalara, los costos de expansión primaria de la red eran financiados con parte de la tarifa cobrada por AASA y la expansión secundaria y el cargo de conexión estaban a cargo de los nuevos clientes.

**Cuadro N° 7**  
**Cobertura de las redes de agua y cloacas en el Área**  
**Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires,**  
**1985-1986 y 1996/1997 (\*)**

<b>Agua Corriente</b>					
Decil IPCF	cobertura 85-86	cobertura 96-97	Variación	Puntos porcentuales	Extensión s/población no cubierta
	(a)	(b)	(c)= (b)/(a)-1	(d)= (b)-(a)	(e)= (d)/(100-(a))
1	44,8	51,9	15,8	7,1	12,9
2	67,8	70,5	5,2	3,5	10,6
3	72,6	78,4	8	5,8	21,2
4	83,7	85,3	1,9	1,6	9,8
5	92,7	94,9	2,4	2,2	30,1
Total	72,2	76,2	5,5	4	14,4
<b>Desagües cloacales</b>					
Decil IPCF	cobertura 85-86	cobertura 96-97	Variación	Puntos porcentuales	Extensión s/población no cubierta
	(a)	(b)	(c)= (b)/(a)-1	(d)= (b)-(a)	(e)= (d)/(100-(a))
1	30	27	-10	-3	-4,3
2	54,2	45,5	-16,1	-8,7	-19
3	61,1	58,1	-4,9	-3	-7,7
4	73,2	72,5	-1	-0,7	-2,6
5	88,4	87,4	-1,1	-1	-8,6
Total	61,4	58,1	-5,4	-3,3	-8,5

(\*) En hogares agrupados en quintiles de ingreso per cápita familiar (IPCF).  
Fuente: Arza (2003: 39).

Paralelamente a estas situaciones, tal como se presenta en el Cuadro N° 8, la rentabilidad de AASA fue muy elevada entre 1994 y 2001. Vinculada directamente con el carácter funcional de la regulación implementada, registró en promedio una tasa de beneficio sobre el patrimonio neto del 20%. Este valor revela el contexto de privilegio en el que operaba, ya que era muy superior a aquellos que se consideraban aceptables en los EUA (entre el 6,5% y el 12,5%), Gran Bretaña (entre 6% y 7%) y Francia (6%). Sumado a estas condiciones excepcionales, financió sus inversiones mediante endeudamiento externo. Su estrategia consistió en aprovechar los beneficios obtenidos a partir de tasas de interés externas más bajas que las locales y el seguro de cambio que suponía la vigencia de la Convertibilidad. El Cuadro N° 9 muestra como la firma se endeudó a un nivel mayor del previsto en la oferta. A partir de 2002, esta situación crítica de endeudamiento la expuso a una debilidad

extrema. “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 [enero 2002] se ubicaban en cerca de 220 millones de dólares” (Azpiazu et. al, 2005: 53).

**Cuadro N° 8**  
**Evolución de los márgenes de rentabilidad**  
**sobre ventas y patrimonio neto de Aguas**  
**Argentinas S.A., 1994-2002**  
**(en porcentajes)**

Año	Utilidades /Ventas	Utilidades/ Patrimonio Neto
<b>1994</b>	9%	20%
<b>1995</b>	15%	29%
<b>1996</b>	15%	25%
<b>1997</b>	14%	21%
<b>1998</b>	8%	13%
<b>1999</b>	12%	19%
<b>2000</b>	17%	21%
<b>2001</b>	15%	17%
<b>2002</b>	-113%	-602%

Fuente: Memorias y Balances de AASA (1993-2002)  
<http://mepriv.mecon.gov.ar/>.

**Cuadro N° 9**  
**Evolución del índice de endeudamiento**  
**de Aguas Argentinas S.A.,**  
**1994-2002 (en índices)**

Año	Índice de endeudamiento	Índice de endeudamiento OFERTA
<b>1994</b>	1,9	1,8
<b>1995</b>	2,2	1,4
<b>1996</b>	2,4	1,6
<b>1997</b>	2,6	1,8
<b>1998</b>	2,7	1,7
<b>1999</b>	2,7	1,6
<b>2000</b>	2,5	1,5
<b>2001</b>	2,1	1,5
<b>2002</b>	19,2	1,4

Fuente: Azpiazu y Forcinito (2004), Memorias y Balances de AASA (1993-2002) y Contrato de Concesión <http://mepriv.mecon.gov.ar/>.

En la relación con los usuarios, la empresa se mostró eficaz en la resolución de aquellos reclamos que no afectaran su rentabilidad, no siendo así en los casos en los que ésta fuera puesta en cuestión. Asimismo, de un total de \$ 40.603.114 en concepto de multas aplicadas por el ETOSS, sólo efectuó, al 14/07/2003, el pago del 42% de las mismas (ETOSS, 2003: IV).

Los crecientes incumplimientos en relación a las metas de calidad y expansión del servicio e inversiones comprometidas constituyeron los rasgos distintivos de la concesión. Las constantes modificaciones normativas desnaturalizaron las cláusulas contractuales originales, permitiendo sucesivos aumentos tarifarios que superaron los de los precios locales. Justificada en la necesidad de financiar inversiones –que finalmente no se concretaban-, la evolución creciente de las tarifas favoreció el incremento de los ingresos y la rentabilidad de AASA. Esta “fallas” regulatorias no hicieron más que perjudicar los derechos de los usuarios y consumidores en el acceso a este servicio público esencial.

Es necesariamente a partir de la consideración de este desempeño empresario y de la regulación estatal implementada que, en el próximo capítulo, se aborda la renegociación contractual mantenida con AASA desde 2002. Estos resultados respecto de la gestión del servicio constituyen un elemento clave a los fines de caracterizar las condiciones de inicio de esa discusión y explicar en parte el desenvolvimiento de los actores participantes.

### **Capítulo III. La renegociación con Aguas Argentina S.A. en la posconvertibilidad**

Tomando como punto de partida las condiciones del servicio en el período 1993-2001, este capítulo está dedicado a analizar el proceso renegociador entablado por el Estado con AASA, a partir de la sanción de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (enero de 2002). Si bien en sus inicios fue considerada una “renegociación ejemplar” para avanzar hacia un contrato definitivo –fue la primera prestataria en firmar un acta acuerdo-, finalmente se dio por terminada la concesión en marzo de 2006. Con el fin de encontrar explicaciones que puedan dar cuenta de este cambio y permitan a la vez, precisar la influencia que tuvo el esquema de operación y regulación heredados de los noventa, se estudian, en primer lugar, los términos establecidos para el desarrollo del proceso renegociador general. Posteriormente, en relación al caso de AASA, se abordan las tomas de posición del PE, el rol del CN y las acciones desplegadas por la prestataria privada. Respecto de estas últimas debe considerarse el papel clave que tuvieron los organismos multilaterales de crédito y el gobierno francés.

#### **3.1. La renegociación de los contratos de servicios públicos privatizados**

Dada la situación de crisis social, política y económica que atravesaba la Argentina en los inicios de 2002, el gobierno a cargo de Eduardo Duhalde puso fin al régimen de convertibilidad. La Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El PE fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. En relación a estos últimos, en el Art. N° 9 de esta ley, se establecieron los cinco criterios que debían contemplarse: “1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y

5) la rentabilidad de las empresas”. Asimismo, se determinó el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos<sup>53</sup>.

Para llevar adelante el proceso de renegociación, el PE dispuso, mediante el Decreto N° 293/02, la creación de una Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (CRCOSP) bajo la órbita del Ministerio de Economía (ME). La misma estaría presidida por el ministro o por quien él designara e integrada por expertos en la materia y por un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas (Art. N° 4)<sup>54</sup>. Se convocaría también a los entes reguladores, a fin de que brindaran información respecto de la situación de los servicios a renegociar<sup>55</sup>.

Exhibiendo una fuerte decisión de llevar adelante lo dispuesto en la Ley y presentando una posición dura frente a la negociación con las privatizadas, el PE procuró que el CN le otorgara un fuerte respaldo político. En el Art. N° 20 de esa norma, el CN había adquirido un importante rol a partir de la creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas al PE, pues tenía por objeto, controlar, verificar y dictaminar sobre todo lo actuado. No obstante, a partir de lo dispuesto en el Decreto N° 293/02, su participación quedó circunscripta a un mero dictamen declarativo, no vinculante. “Los acuerdos de renegociación alcanzados o en su defecto las recomendaciones de rescisión de los contratos de concesión serán suscriptos por el ME, *ad referendum* del Poder Ejecutivo Nacional, luego de lo cual serán elevados a la Comisión Bicameral de Seguimiento creada por el artículo 20 de la Ley N° 25.561, para que proceda a emitir su dictamen, el cual guardará carácter no vinculante, y, cuando corresponda, también deberá requerirse el dictamen de la Comisión Bicameral del artículo 14 de la Ley N° 23.696”.

---

<sup>53</sup>El Decreto N° 293/02 incorporó a estos criterios la necesidad de contemplar las inversiones efectivamente realizadas y las obligaciones contractuales asumidas por las empresas.

<sup>54</sup>La Resolución N° 20/02 del ME (18/03/02) estableció las normas de procedimiento para efectuar la renegociación, el listado de los contratos afectados y las guías de renegociación contractual para cada sector en particular.

<sup>55</sup>La participación del representante de los usuarios y de los entes reguladores quedó considerablemente relegada. El representante de los usuarios, Ariel Kaplan, presentó ante la justicia una medida cautelar –a la que se le dio lugar– solicitando la suspensión transitoria de los plazos estipulados para la renegociación hasta tanto tuviera acceso a toda la documentación presentada por las empresas y se le permitiera asistir sin restricciones a las reuniones de los equipos técnicos de la CRCOSP. Las acciones de los entes reguladores se vieron afectadas por disposiciones del ME. A modo de ejemplo, algunos aumentos tarifarios suspendidos por el ENRE y el ENARGAS terminaron siendo autorizados por el Ministerio.

El proceso renegociador presentó para el Estado la posibilidad de replantear la política que, durante la década pasada, se había implementado respecto de los servicios públicos privatizados. Las medidas dispuestas en aquellos años, habían tendido a preservar altos márgenes de rentabilidad para las empresas en detrimento de los intereses de los usuarios. En este sentido, avanzar en la redefinición de una nueva propuesta contractual y regulatoria implicaba necesariamente una revisión crítica de lo actuado por las prestatarias. Sin embargo, el impulso inicial se vio afectado por el *lobby* de las propias empresas, que respaldadas en sus gobiernos de origen y en los organismos internacionales de crédito, buscaron conservar sus intereses y las favorables condiciones de operación que habían tenido.

A partir de marzo de 2002, la posición del gobierno comenzó a quebrantarse. Se planteó como posibilidad discutir aumentos tarifarios sin las renegociaciones contractuales concluidas<sup>56</sup>. En lugar de encarar un proceso de renegociación integral se pasó a considerar la adecuación parcial de los contratos mientras durase la emergencia económica. Los negociadores oficiales señalaban que era necesario efectuar ajustes tarifarios en el corto plazo a fin de adaptar la ejecución de los contratos al desenvolvimiento de la economía (*Clarín* 17/03/02).

En este sentido, fue que se establecieron excepciones para algunos servicios. Si bien estaban incluidos en la renegociación, la Resolución N° 64/02 del ME (22/04/02) exceptuó a Correo Argentino S.A. y a Aeropuertos Argentina 2000 del proceso, hasta que la Procuración del Tesoro de la Nación se expidiera por las causas preexistentes. Mediante el Decreto N° 577/02 (4/04/02) se estableció la dolarización de las tasas aeronáuticas para los vuelos internacionales, mientras que las de vuelos de cabotaje quedaron fijadas en pesos. Algo semejante aconteció con las tarifas de peajes fluviales: las de circulación interna se mantuvieron pesificadas y se dolarizaron las del tráfico con el extranjero (Decreto N°

---

<sup>56</sup>Las influencias externas con respecto al ajuste tarifario estuvieron presentes en las actividades de la CRCOSP. Expertos del BM dictaron un seminario en el que expusieron las experiencias de Indonesia y Corea, países que habían atravesado por situaciones similares de devaluación y renegociación de los contratos. “A los gobiernos les interesa garantizar la continuidad de las empresas para que provean el servicio. Para eso es necesario admitir aumentos, tal vez no todos de una vez, pero éstos son imprescindibles para evitar el quiebre de las prestadoras” [Barry Metzger, consultor del BM] (*Página 12* 20/03/02).

576/02)<sup>57</sup>. A causa de los ajustes estacionales previstos en el sector gasífero y el eléctrico, el ME a través de la Resolución N° 38/02 (9/04/02) procuró evitar que se presentaran contradicciones con la Ley de Emergencia. Se estableció que los entes reguladores debían interrumpir los procesos de revisión tarifaria, o cualquier otro mecanismo de fijación de precios y tarifas. Sin embargo, tras las fuertes presiones de las compañías, se estableció que dichos ajustes no estaban comprendidos dentro de la renegociación y que resultaban fundamentales para asegurar su normal abastecimiento (Resolución N° 53/02).

Hacia el final del mandato, el propósito con el que se había iniciado el proceso renegociador se encontró completamente desvirtuado. La reestructuración de la deuda argentina con los acreedores privados había influido en su desarrollo, convirtiendo a los servicios públicos en “moneda de cambio” para acceder a la asistencia internacional. Tanto los gobiernos de aquellos países con participación en los consorcios como los organismos internacionales de crédito ejercieron importantes presiones para mantener las condiciones de privilegio de las empresas. Las exigencias de aquellos sectores se relacionaron principalmente con la readecuación de las tarifas, a las que consideraban retrasadas.

De este modo, sin haber concluido las respectivas renegociaciones, el gobierno dispuso subas tarifarias a través de los Decretos N° 120/03 y 146/03. En el primer caso se autorizaban, en forma transitoria y hasta que se produjera la finalización de la renegociación de los contratos, revisiones, ajustes o adecuaciones necesarias. Se modificaba mediante un decreto lo establecido en los Art. 8° y 9° de la Ley N° 25.561. Debido a esta flagrante violación, tanto la Defensoría del Pueblo de la Nación como la de la Ciudad exigieron y obtuvieron la declaración de su inconstitucionalidad. Los aumentos que contemplaba el Decreto N° 146/03 (9% para la luz y 7,2% para el gas) quedaron sin efecto también por otros fallos judiciales. La firma de este decreto se había producido días después de suscribirse un acuerdo con el FMI en el que el ajuste de tarifas constituía uno de los compromisos establecidos.

---

<sup>57</sup>Tras una medida cautelar del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11, se suspendieron los efectos este decreto.

Este cambio en la posición gubernamental quedó claramente reflejado en lo enunciado por el Ministro Lavagna:

“Nosotros hicimos cuatro intentos por autorizar una suba de tarifas desde septiembre pasado hasta la fecha, y en todos los casos la justicia los frenó, Por eso, invité por escrito a las empresas [eléctricas y de gas] para que sumen en presión con presentaciones propias” (*Clarín* 23/03/03).

El ímpetu inicial de la Ley de Emergencia se había convertido en “letra muerta” (Azpiazu y Schorr, 2003b: 85). Las renegociaciones y los ajustes tarifarios se dilataron, quedando como cuestiones a ser resueltas por el próximo gobierno. Asimismo se procuró evitar cualquier impacto negativo de cara a la segunda vuelta electoral de la elección presidencial.

Producido el cambio de gobierno en mayo de 2003, el presidente Kirchner prorrogó el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta el 31 de diciembre de 2004 (Ley N° 25.790). Los contratos quedaron *ad referendum* del CN que, una vez cerrado los nuevos acuerdos, tendría un máximo de sesenta días para aprobar o rechazar la totalidad de lo pactado, pero sin introducir modificaciones. Se estableció la posibilidad de que los acuerdos se ratificaran sin la manifestación expresa de las Cámaras. Dicho mecanismo está prohibido por la Constitución Nacional (Art. N° 82), que excluye en todos los casos la sanción tácita o ficta. Asimismo, con la sanción de Ley N° 25.820 se extendió -también hasta fines de ese año- la vigencia de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario.

La CRCOSP fue reemplazada por la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos (UNIREN) -Decreto N° 311/03-. A diferencia de su predecesora, sería presidida conjuntamente por el ME y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) y no contaría con el representante de los usuarios y consumidores. Esta conformación bicéfala puso de manifiesto las diferencias existentes al interior del PE respecto del modo en el que debían desarrollarse las negociaciones. La postura del Ministro Lavagna estuvo orientada a propiciar aumentos tarifarios para asegurar las inversiones aun cuando las negociaciones no hubieran finalizado. Por el contrario, el

Ministro De Vido fue más afín a evitar posibles aumentos<sup>58</sup>. Si bien habían existido algunas declaraciones encontradas, hacia septiembre de 2004 se presentó la situación de mayor tensión. Frente al veto presidencial sobre la autorización de algunos aumentos, Lavagna cuestionó el funcionamiento de la UNIREN y manifestó la posibilidad de abandonar la mesa de discusiones, aunque finalmente esto no se concretó. Estas discrepancias culminaron al asumir Felisa Miceli el ME. Dada la necesidad de incrementar las obras de infraestructura vinculadas a los servicios públicos, el MPFIPyS adquirió, en los hechos, mayor injerencia en las renegociaciones. De Vido se convirtió en el principal interlocutor gubernamental ante las privatizadas.

Al inicio de la gestión de Kirchner, persistieron los condicionantes generados por el proceso de renegociación de la deuda argentina. Sea por las presiones del FMI<sup>59</sup> o por las de algunos países del Grupo de los 7, la política gubernamental en materia de servicios públicos permaneció subsumida a la negociación por el *default*. Superado este proceso y dado el pago anticipado de la deuda con el FMI (enero de 2006), dicha política encontró menos limitaciones. Al reducirse la influencia de este organismo y demás actores externos en el proceso renegociador, las decisiones del gobierno adquirieron mayor autonomía aunque no constituyeron una política uniforme. En la medida en que los consorcios privados pudieron mantener la prestación, el Estado no intervino directamente en la gestión. Esos servicios conservaron las condiciones establecidas en la década pasada sin que fueran puestas en discusión (p. ej. las telefónicas). En otros, debido a los problemas existentes en las empresas, la presencia estatal cobró relevancia a partir de reasumir las operaciones. La mayoría de estos servicios (p. e.j. el servicio de agua y saneamiento, el correo, etc.) fueron constituidos como sociedades anónimas susceptibles de ser reprivatizados en el futuro. El recurso a la desprivatización<sup>60</sup> fue utilizado en última instancia ya que se buscaba que los

---

<sup>58</sup>Esta postura queda relativizada si se consideran los aumentos tarifarios (ajustes estacionales, cargos extras para financiar inversiones, etc.) que afectaron a los grandes usuarios del sector energético.

<sup>59</sup>La cuestión de los servicios públicos privatizados estuvo incluida en las Cartas de Intención firmadas con el organismo (10/09/03, 9/01/04 y 10/03/04). El gobierno no sólo presentó los plazos previstos para la resolución de las renegociaciones contractuales sino que manifestó su intención de reforzar el marco y las instituciones regulatorias vigentes. Para llevar adelante estos objetivos contaría con la asistencia técnica del BM. Durante el gobierno de Duhalde la solicitud de esta asistencia también se había plasmado en Carta de intención firmada el 16/01/03.

<sup>60</sup>Por desprivatización se entiende el retiro de una empresa privada de la prestación de un servicio público y su traspaso a manos estatales. No se utiliza el término reestatización pues se considera que aun cuando el

consorcios privados continuasen con la prestación y que el Estado se hiciera cargo de las inversiones en infraestructura. Este contexto planteó también nuevos interrogantes respecto de la política regulatoria a implementar. La desprivatización no sólo mostró una mayor presencia estatal en los servicios sino también las deficiencias y el agotamiento del esquema vigente desde los noventa. Aun cuando se tornó más que necesario redefinir el rol estatal en esos servicios, y a la vez, discutir las condiciones de regulación en aquellos en manos privadas, no se presentaron nuevas definiciones al respecto. Por otra parte, en materia de tarifas, el PE evitó trasladar el impacto de los aumentos tarifarios a los consumidores residenciales, la mayoría de las subas autorizadas recayó sobre los grandes usuarios y se otorgaron importantes subsidios. Asimismo, la demora en la implementación de las subas pactadas buscó contener una posible alza en el índice inflacionario.

Habiendo caracterizado el proceso renegociador posconvertibilidad, se estudia, en los apartados que siguen, el desarrollo de la renegociación con AASA. Si bien desde el inicio, existieron causas suficientes para rescindirle el contrato –por los múltiples incumplimientos probados-, se planteó como prioritario establecer un nuevo acuerdo. En mayo de 2004, la empresa logró la firma de un acta acuerdo con el Estado, que la favoreció sustancialmente. Aunque a partir de este acuerdo, podía haberse esperado una pronta y definitiva resolución de la cuestión contractual –máxime habiendo sido presentada como ejemplo de renegociación-, dos años más tarde, en marzo de 2006, el gobierno decidió dar por terminada la concesión. En busca de esclarecer los factores estructurales y propios de la renegociación que influyeron en este cambio de la trayectoria renegociadora, se consideran desagregadamente las posiciones adoptadas por el PE y AASA. Se tienen en cuenta también las influencias de los actores extranjeros vinculados con la empresa y el desempeño del CN.

### **3.2. El PE frente a la renegociación con Aguas Argentinas S. A.**

Aun cuando todo hacía suponer que con la sanción de la Ley de Emergencia estaba en mejores condiciones para renegociar con AASA, el PE encontró importantes limitaciones.

---

Estado otorgue en concesión la operación de los servicios, mantiene la titularidad sobre estos. Aquel concepto sería apropiado para el caso en el que se hubiese efectuado la venta y el Estado la recomprara.

A partir de considerar dos cuestiones no vinculadas directamente con la prestación del servicio -la negociación y reestructuración de la deuda (enero de 2002 hasta febrero de 2005) y la cancelación de la deuda con el FMI en enero de 2006-, se pueden identificar posiciones diferenciadas en el desenvolvimiento gubernamental. Éstas a su vez, se vieron afectadas por el accionar desplegado por la empresa.

Durante el transcurso de la renegociación de la deuda externa argentina, la necesidad de lograr una solución favorable respecto de la situación de *default* primó por sobre las condiciones irregulares en la que se operaba el servicio. Ciertos beneficios empresarios debían ser asegurados a los efectos de contribuir indirectamente con el objetivo de subsanar la economía. El servicio de agua y saneamiento sería “intercambiado” por el apoyo del gobierno francés en el FMI. Tal como se señalara para el proceso renegociador en general, este caso no escapó a las diversas presiones de la prestataria y de los agentes internacionales<sup>61</sup>.

De aplicarse lo dispuesto por la Ley de Emergencia, la rediscusión contractual contribuiría a rever los excesivos privilegios que AASA había logrado desde el inicio de la concesión. Como se expusiera en el capítulo anterior, el incremento en un 88% de la tarifa media residencial -mayo 1993 a enero 2002- le había permitido obtener una rentabilidad muy superior a los valores vigentes internacionalmente. Asimismo, la incorporación de diversos cargos fijos había influido de manera significativa en ese aumento altamente regresivo. En relación a la calidad del servicio y las inversiones contractualmente previstas, se había presentado un elevado nivel de incumplimiento que ponía en cuestión la continuidad de la prestación a su cargo<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup>Paralelamente a éstas, fueron significativas las acciones de usuarios y consumidores quienes asumieron un rol activo en la defensa de sus derechos. Al respecto pueden señalarse las presentaciones realizadas por la Comisión de Usuarios del ETOSS, la Comisión de Enlace de Consumidores y Usuarios del Conurbano, Consumidores Libres, La Unión de Usuarios y Consumidores. Véase Expediente ETOSS N° 13864/02.

<sup>62</sup>A pesar de esta situación, el 30 de enero de 2002, AASA remitió a la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) una nota (N° 35049/02) en la que planteaba sus exigencias tras la sanción de la Ley de Emergencia. Entre otras cuestiones mencionaba que “se suspenden los objetivos de inversión previstos”; ‘hasta que culminen las tareas previstas en el artículo 9° se deberá acordar un mecanismo que contemple las alzas de precios o costos de la Concesión’; ‘...el Banco Central de la República Argentina entregará a AASA US\$ contra \$ con la tasa de cambio 1US\$=1\$ para asegurar en los plazos previstos el servicio de las deudas de corto y largo plazo que se pactaron con Bancos Nacionales e Internacionales, así como con Organismos de carácter Multilateral’; ‘La Secretaría de Industria y Comercio, el Banco Central de la República Argentina y

Iniciada formalmente la renegociación con AASA, pareció posible avanzar hacia una discusión integral del contrato. La CRCOSP presentó, en mayo de 2002, la respuesta oficial a la presentación realizada por AASA. Este primer dictamen cuestionó las demandas empresarias ya que la prestación del servicio podía realizarse sin inconvenientes debido a que estaba en condiciones de cubrir sus costos operativos. Asimismo, rechazó tanto el pedido de un tipo de cambio especial para adquirir insumos como el requerimiento de un seguro de cambio retroactivo pues consideró que AASA debía encargarse de negociar con sus acreedores externos. Únicamente hizo lugar a los reclamos relacionados con las deudas contraídas por diversos organismos nacionales y la posibilidad de efectivizar el pago del impuesto al valor agregado sobre lo percibido y no sobre lo facturado.

A pesar de las propuestas y objeciones planteadas por la Comisión, las autoridades manifestaron la voluntad de efectuar un aumento tarifario de alrededor del 10%, por fuera de los procedimientos dispuestos por la Ley de Emergencia. Se convocaría a una audiencia pública para discutir este incremento sin haberse dado por concluida la renegociación del contrato. “[...] en septiembre de 2002, la jueza C. Rodríguez Vidal dispuso, ante una demanda de diversas asociaciones de consumidores y de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que debían cumplimentarse los pasos dispuestos para la renegociación de los contratos establecidos en la normativa vigente impidiendo, así, la convocatoria a audiencias públicas sin antes contar con los avances del propio proceso de renegociación de los contratos” (Azpiazu y Schorr, 2003b: 142).

Concluida la Fase II<sup>63</sup> de la renegociación, el informe final de la CRCOSP no sólo contempló la situación de emergencia y analizó la propuesta empresaria de aumentar las tarifas sino que incorporó elementos relativos al desempeño de AASA desde el inicio de la concesión. Entre éstos señaló la alta rentabilidad obtenida a partir de los reiterados incrementos tarifarios y el escaso aporte de capital propio para financiar inversiones.

---

todo organismo público que deba intervenir en la importación de: bauxita, hidróxido de aluminio, ácido sulfúrico, azufre, medidores...deberá dar prioridad a su trámite y aprobación para su más rápida adquisición al tipo de cambio 1US\$=1\$” (Azpiazu y Schorr, 2003a: 18 y 19, nota al pie N° 15).

<sup>63</sup>Durante el gobierno de Duhalde, mediante la Resolución N° 20/02 del ME, se dispuso que la dinámica del proceso renegociador constara de cuatro fases, siendo la Fase II aquella en la que las empresas debían preparar sus presentaciones, proveyendo una descripción del impacto que pudiera haberles producido la emergencia, la consiguiente información de soporte y sus propuestas.

Remarcó que esta financiación basada fundamentalmente en el endeudamiento externo expuso a la empresa a un alto riesgo financiero. No obstante estos señalamientos, algunas de las sugerencias propuestas en las conclusiones de ese documento contradecían aquel diagnóstico crítico respecto de la gestión de AASA. Se sugirió dejar sin efecto multas impuestas y asegurar el plan de inversión a través de un aumento de las tarifas.

Esta tendencia se reafirmó hacia la finalización del mandato de Duhalde cuando se procuró alcanzar un acuerdo y dar por terminada la renegociación. Como señalan Azpiazu y Schorr (2003b: 154), a raíz de la participación del Ministro Lavagna en la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a realizarse en Italia, se planeó una escala previa en París, a fin de comunicar al gobierno francés el logro alcanzado con la prestataria. El ofrecimiento del gobierno consistió en: 1) efectuar un aumento tarifario del 10%, 2) ampliar el cupo de beneficiarios de la tarifa social pero sin reducción del IVA y 3) financiar las obras de expansión mediante la constitución de un fondo fiduciario compuesto por lo recaudado con los aumentos de tarifas y los pagos de las deudas estatales. Sin embargo, AASA rechazó la propuesta y con ello, se canceló el paso del ministro por Francia. Principalmente no estaba de acuerdo con la conformación del fondo fiduciario, ya que, como lo había hecho en la década pasada, pretendía disponer libremente de esos recursos para negociar con sus acreedores externos. La renegociación quedó semiparalizada y se postergó su tratamiento para el próximo gobierno.

Bajo la consideración de empresa en “situación de alta complejidad”<sup>64</sup>, el gobierno de Kirchner reanudó la renegociación. A pesar de persistir las condiciones irregulares de operación -baja calidad del agua, escaso cumplimiento de los planes de expansión previstos, alto endeudamiento empresario-, no se avanzó hacia la rescisión contractual sino que se buscó mantener la prestación en manos de AASA, alcanzándose un acuerdo parcial

---

<sup>64</sup> Además de las irregularidades probadas, se sucedieron, con menos de dos meses de diferencia, dos grandes cortes del suministro que dejaron a millones de usuarios sin servicio. El primero se produjo en septiembre de 2003, cuando la empresa decidió unilateralmente cortar el suministro aludiendo que la calidad del agua podía ser afectada por la presencia de fenol en el Río de la Plata. El segundo se relacionó con un corte de energía en la planta potabilizadora Gral. San Martín. AASA fue multada en ambas circunstancias. A raíz del último corte, el ETOSS acusó a la firma de imprevisión por no mantener en buenas condiciones los bienes a su cargo y de impericia, porque demoró dos horas en reunir al comité de crisis para procurar una solución. Se hicieron evidentes las condiciones de vulnerabilidad de la prestación, situación agravada por las peligrosas consecuencias sanitarias y medio-ambientales que podían acarrear este tipo de episodios.

en mayo de 2004. Como ya se planteara, las acciones del PE estuvieron en consonancia con el desenvolvimiento de la negociación de la deuda.

### **3.2.1. El acta acuerdo con Aguas Argentinas S. A.**

En el Informe del Equipo Técnico de Negociación y Análisis Sector Agua y Saneamiento sobre el proyecto de Acta Acuerdo 2004, se estableció que la negociación constaría de dos etapas: “la primera, destinada a regularizar el Contrato y definir el sendero por el que se desempeñará la Concesión durante el año en curso o hasta que se resuelva en forma definitiva la negociación –lo que suceda antes- y la segunda cuya finalidad es establecer las condiciones contractuales de largo plazo” (Informe, 2004: 19). Aunque fue reconocida la validez de las objeciones realizadas por diferentes organismos y entidades respecto de la continuidad de la concesión, la discusión acerca de la rescisión del contrato se postergó hasta ese segundo momento, aunque el motivo que lo justificó no fue claramente explicitado.

- “[...] esta cuestión [la rescisión] no ha sido definitivamente resuelta y que se ha pospuesto su decisión a la instancia de renegociación definitiva del Contrato como surge del Art. 21 del Proyecto del Acta Acuerdo. Se consideró que esta cuestión, dada la complejidad de la materia en análisis, debía ser resuelta atendiendo a la conducta de la empresa y al análisis que preceda a la formulación del acuerdo definitivo. Se trata de una cuestión estratégica que excede la finalidad del documento en análisis” (Informe, 2004: 16).
- “[...] la vocación de buscar posibles acuerdos no obsta la necesidad de revisar, en la renegociación definitiva, los incumplimientos del concesionario de fecha anterior y posterior a la declaración de la emergencia con el fin de evaluar la posibilidad jurídica de la continuidad del contratista” (Informe, 2004: 19).
- “Si bien del análisis de las presentaciones efectuadas por los diferentes participantes del trámite de Documento en Consulta se desprenden suficientes argumentos, así como un importante consenso en el sentido de reclamar la caducidad del Contrato por causa de los importantes incumplimientos en que ha incurrido el concesionario antes de la emergencia, sin perjuicio de lo que se decida en la etapa oportuna, entendemos en la actual coyuntura económica y política más conveniente continuar con la ejecución del Contrato vigente” (Informe, 2004: 22).

Si bien se señaló que “[...] con la salvedad de declarar la caducidad del Contrato, en todos los casos que hubo oposiciones fundadas de interesados en contra de las pretensiones que expuso la empresa en el inicio del proceso de negociación, se adoptó la posición que tutelara mejor los intereses de los usuarios (vgr., no se dio aumento de tarifa)” (Informe, 2004: 98), se plantearon algunas cuestiones en las que no sólo no parecieron defenderse esos intereses sino que podrían haber servido como argumentos en favor de la rescisión.

- “Con relación a las materias que requerirían resolución inmediata, debe reiterarse que la empresa informó a la Comisión de Renegociación- y de hecho ha mantenido esta postura- que ha suspendido sustancialmente sus inversiones en obras de expansión. Si se considera que la expansión de la red es uno de los objetivos perseguidos por la privatización de este servicio, así como que su realización resulta imperativa por motivos sanitarios y ambientales, la imposibilidad de llevar adelante un plan de expansión bastaría para determinar el fracaso del modelo de concesión y la necesidad de sustitución por otro que busque y logre ese resultado. En el interín [...] resulta necesario imponer la realización de un plan de obras compatible con la operación y mantenimiento de la Concesión así como con sus posibilidades económicas y la capacidad de pago de los usuarios, pues de lo contrario se deja incumplido uno de los objetos del Contrato, esto es la expansión del servicio. De conformidad con lo anterior, resulta necesario acordar con la empresa un flujo de fondos que posibilite a la misma operar y mantener la Concesión y al mismo tiempo emprender los trabajos de expansión y del Plan de Saneamiento integral que se dispongan y sea posible financiar con una parte de la tarifa” (Informe, 2004: 20).
- “Al realizar un análisis del impacto de los sucesivos incrementos tarifarios sobre la distribución del ingreso, y tal como se enunciaré en el Informe Final de Cierre Fase Pág. 38 fojas 3.011 del expediente, es posible afirmar que desde 1998 se registran incrementos en el costo del servicio fuertemente regresivos, pudiéndose presumir que los usuarios más afectados por este encarecimiento son los de menores ingresos. Por lo tanto, puede afirmarse que la emergencia económica se da en el marco de una estructura tarifaria altamente regresiva y, por lo tanto, no es posible en estas circunstancias permitir ningún tipo de incremento tarifario, al menos en el corto plazo (o durante plazo de vigencia del Acta y hasta tanto se culmine con la renegociación definitiva)” (Informe, 2004: 66).

El acuerdo fue firmado el 11 de mayo de 2004. Las partes se comprometieron a renegociar el contrato de concesión definitivo, a realizar nuevas inversiones y a mantener las tarifas congeladas hasta que finalizara su vigencia, en diciembre. AASA también consiguió la suspensión del pago de multas por casi 10 millones de pesos y no tuvo que retirar su

demanda ante el Centro Internacional para Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI).

- **Suspensión del trámite y ejercicio de las cuestiones de fondo en el arbitraje del juicio ante el CIADI.** No obstante, en el Art. N° 21 del acta se establece taxativamente que “todo lo acordado en la presente Acta y durante el Plazo de Vigencia sólo significa establecer transitoriamente una suspensión de acciones pero no significa renuncia o desistimiento por parte del Concedente o del Concesionario y/o cualquiera de sus accionistas, al ejercicio de las acciones administrativas, arbitrales o judiciales a que se consideren con derecho por los incumplimientos o circunstancias de hecho ocurridas con anterioridad a la fecha de la presente Acta y no significa justificar moras, ineficiencias o incumplimientos de cualquiera de las Partes a las normas de la concesión de fecha anterior o posterior a la firma del presente”.
- **Desarrollo, cumplimiento y realización de las obras y demás inversiones para el 2004, establecidas en el Plan de Mejora y Expansión del Servicio de la Emergencia (PMESE).** Monto estimado: 240 millones de pesos (siendo aproximadamente la mitad de esa suma financiada por un fideicomiso, cuyos recursos debían provenir de ingresos generados por los incrementos tarifarios dispuestos por el acta acuerdo del 09/01/01, con excepción del 3,9% correspondiente al 2003. Se preveía que el resto del monto total fuera aportado por la empresa).
- **Mantenimiento durante el plazo de vigencia del nivel de tarifas y cargos vigentes al 31 de diciembre de 2003.** Para la tarifa social se destinarían “un monto igual al previsto aplicar con destino a la misma en el acta acuerdo del 09/01/01 para el año 2003, más los saldos no aplicados en períodos anteriores”.
- **Presentación de un plan de recomposición de su estructura de financiamiento (deuda/patrimonio).** “[...] condición habilitante de la firma de un acuerdo de renegociación definitiva, [...] con el propósito de asegurar la viabilidad de su situación financiera futura”.
- **Suspensión del devengamiento y pago del ‘Honorario del Operador’** “[...] sin perjuicio del mantenimiento de las obligaciones y de la responsabilidad que le cabe como Operador”.
- **Continuidad del pago por parte del Estado Argentino de las obligaciones derivadas del préstamo BID PÚBLICO que no cumplía AASA.** Esta deuda debía ser conciliada con la reclamada por la firma por prestación de servicios al sector público.
- **Suspensión de “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]”.**

Las presiones hacia el gobierno no sólo se cristalizaron en las condiciones favorables acordadas sino también en las declaraciones del presidente Kirchner:

“[...] En los momentos más difíciles, más álgidos de la discusión con el Fondo Monetario Internacional, siempre la Argentina tuvo la actitud solidaria del gobierno francés; sabemos que la vamos a seguir teniendo y eso para nosotros tiene un valor muy importante [...] Esperemos que este ejemplo al cual hemos llegado con Aguas Argentinas en la renegociación de contratos sea tomado por otras empresas que parecen más sordas. Dios quiera que lo entiendan; este es el camino. Nosotros queremos encontrar propuestas superadoras pero no de cualquier manera. Queremos renegociar los contratos para que haya más inversión en la Argentina, pero no de cualquier manera. Este es un camino que creo hemos abierto con ustedes. [...]. A todos, gracias por estar aquí, están en su casa; señor Vicecanciller: llévele un fuerte abrazo al presidente Chirac y una solidaridad permanente del pueblo argentino retributiva de los muy buenos gestos de nuestro querido país, Francia” (Discurso del presidente Kirchner en el acto de firma del acuerdo con AASA).

Tras la firma del acta se iniciaron las negociaciones a fin de alcanzar un acuerdo definitivo antes que finalizara el 2004. El ETOSS presentó a la UNIREN una propuesta en la que recomendaba priorizar la micromedición y adoptar un esquema descentralizado de prestación que permitiera la participación de nuevos operadores en las diferentes etapas de prestación y en las distintas regiones y localidades. Asimismo, señalaba la necesidad de que “el proveedor de los servicios [tomara] un rol esencialmente ejecutor, en tanto las decisiones de planificación [debían] ser asumidas por el Estado. El regulador, por su parte, [debía] fortalecer los mecanismos de control: de las inversiones, de la calidad del servicio y de los niveles de eficiencia en la prestación” (ETOSS, 2004). Considerando ajustes tarifarios y rebajas impositivas, AASA solicitó que se aumentara en un 60% los ingresos de la concesión y se ajustaran las tarifas para el 2008. El gobierno rechazó este pedido ya que no acordaría ningún tipo de aumento que afectara a los usuarios residenciales.

### **3.2.2. Hacia la rescisión contractual**

Vencida el acta acuerdo y sin un nuevo contrato, las negociaciones se tensaron. A raíz de una serie de cortes en el conurbano bonaerense - últimos días de diciembre y primeros de enero del 2005- se sancionó a la empresa con una multa de 2 millones de pesos y se la

intimó a que pagara los 60 millones que por ese mismo concepto adeudaba (la liquidación de las multas había quedado suspendida durante la vigencia del acta). Los puntos en conflicto se relacionaban con el alto nivel de rentabilidad pretendido por AASA, la reactivación de la demanda ante el CIADI y la limitación del campo de acción de la empresa, en quien podría recaer sólo la operación y administración del servicio pues el Estado determinaría las inversiones.

“Le pido a la empresa Aguas Argentinas que invierta, que es hora de que el servicio de agua llegue a todos los argentinos”, dijo Kirchner [...] Y agregó: ‘Tendremos mano firme si no cumplen lo que prometieron’”  
(Clarín 14/01/05).

El presidente Kirchner viajó a París -acompañado entre otros por los ministros Lavagna y De Vido- para entrevistarse con el primer ministro Chirac y empresarios franceses. Aunque el objetivo principal del encuentro se relacionó con la necesidad de obtener respaldo en las negociaciones con los organismos internacionales, las inversiones de capitales franceses y las empresas privatizadas constituyeron los principales temas de la agenda. En relación a AASA, ambos países se comprometieron a trabajar en la resolución de la cuestión, por lo que una posible ruptura con la empresa fue descartada. El propio Chirac declaró que la disputa con AASA era “una piedra en el zapato que [había] que sacar para seguir caminando”. El gobierno no sólo debió dar respuesta a las presiones externas sino que también debió considerar las exigencias internas. Tras declaraciones de Lavagna respecto de posibles aumentos tarifarios, se tornó necesario apaciguar los reclamos de los usuarios<sup>65</sup>. Debió desmentirse cualquier posible suba tarifaria y se remarcó que el eje de las discusiones con Francia estaba puesto en las inversiones. Otra disidencia se planteó en torno a la idea de constituir una empresa mixta donde el Estado estuviera a cargo de la expansión de la infraestructura. Las asociaciones de consumidores consideraban que de ese modo se eximía a AASA de sus obligaciones de inversión, siendo finalmente financiadas por toda la población.

---

<sup>65</sup>En Buenos Aires, usuarios porteños y bonaerenses se manifestaron frente a la embajada francesa exigiendo que AASA se retirara del país. Ocho de las trece asociaciones que integran la Comisión de Usuarios del ETOSS elevaron una carta abierta señalando la existencia de condiciones objetivas para que el PE pudiera poner fin a la concesión.

Como pudo verse, mientras se desarrolló la negociación con los acreedores privados por el *default*, las acciones implementadas tanto por el gobierno de Duhalde como el Kirchner coincidieron en un tratamiento favorable hacia AASA, presentando diferencias sólo en el plano discursivo. En la presidencia de Duhalde existió una correspondencia entre lo declarado y las medidas efectivamente tomadas. La voluntad manifiesta de rever las condiciones de la concesión en vista a un nuevo contrato fue modificándose durante el transcurso de su mandato. Se presentaron propuestas para mejorar las condiciones de la empresa sin replantear su situación, a la vez que se intentó subir la tarifa antes de lo previsto. Kirchner, por su parte, apeló a un discurso más confrontativo e intransigente frente a las exigencias empresarias, que no se reflejó en las medidas tomadas. Tanto con la firma del acta acuerdo como durante los meses posteriores, el gobierno siempre buscó alternativas para paliar las diferencias y alcanzar un nuevo acuerdo con AASA a pesar de las anomalías que persistían en la operación del servicio.

Paulatinamente el compromiso asumido durante la visita a París se fue diluyendo:

“Me cuesta creer qué mal se acostumbraron estas empresas, que se sientan a negociar pidiendo aumentos del 60% en el agua. ¡Minga que les vamos a aumentar! Primero que le den agua al pueblo’ [...] a modo de advertencia, Kirchner subrayó que no está dispuesto a negociar bajo presión con el grupo francés Suez, que controla la empresa. ‘Se terminó eso en la Argentina. Van a tener que hacer lo que tienen que hacer o, si no, sabremos nosotros lo que tenemos que hacer con ellos, pero con los argentinos no se juega más, y menos con el agua’” (*La Nación* 28/01/05).

Coincidiendo con la resolución del canje de la deuda<sup>66</sup>, el proceso renegociador entró en una etapa de discrepancias y parálisis. Esta situación se intensificó a partir de septiembre de 2005 cuando Suez anunció que dejaba la concesión y recomendó a los demás miembros del Directorio a rescindir el contrato.

En los primeros días de aquel mes, directivos de Suez habían llegado al país previendo la firma de un acuerdo que finalmente no se materializó. Se habían estipulado dos aumentos

---

<sup>66</sup>“El canje abrió el 12 de enero de 2005, y cerró el 25 de febrero. La participación final fue de 76,15%. La desagregación no deparó sorpresas. Aceptaron el 63% de extranjeros, el 90% de cuentas residentes en el exterior, y el 98% de los tenedores residentes en la Argentina (100% para AFJP y bancos, 91% para bonistas particulares)” (Levy Yeyati y Valenzuela, 2007: 272).

tarifarios del 20% y el 15% para 2006 y la creación de un fondo fiduciario con aportes estatales para el desarrollo de un plan de inversiones por \$500 millones. El gobierno realizó modificaciones y elevó una nueva propuesta que incluyó una sola suba tarifaria del 22%. Se consideraron que los otros aumentos eran políticamente inviables, máxime si los respectivos anuncios serían efectuados con proximidad a las elecciones legislativas de octubre. Se sumó a esto la discusión respecto de cómo se amortizaría el valor de las inversiones realizadas en la concesión (los montos oscilaban entre 1750 y 1950 millones de pesos y tampoco había acuerdo en las fórmulas de recupero). El establecimiento de esta cifra era clave para fijar la tarifa –de manera de recuperar progresivamente ese aporte – o para precisar el monto de una posible indemnización si el contrato caducaba. El otro motivo de disputa fue el crédito que mantenía AASA con el BID. Con el vencimiento del acta acuerdo, había caído la conciliación de esta deuda con aquella que demandaba la empresa por servicios prestados a reparticiones públicas.

Tras el mencionado anuncio y hasta producirse la confirmación del inicio del proceso de rescisión contractual por parte del Directorio de AASA, las declaraciones de Kirchner incrementaron su dureza. Asimismo, emprendió gestiones con el presidente español, Rodríguez Zapatero, para que Aguas de Barcelona se constituyera en la nueva operadora.

“Lo que hizo la empresa [Suez] es una operación para quedarse’, comentó Kirchner a sus colaboradores [...] ‘La empresa’, según los comentó durante el desayuno, ‘quiere negociar, pero colocando al Estado a la defensiva’. El Presidente quiere incluso que el ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, invite a los ejecutivos de Suez a que concreten su anuncio y se vayan del país, narraron sus colaboradores. ‘Si se quieren ir, que se vayan’ -expresó-” (*La Nación* 16/09/05).

"Que le quede claro a Suez, que dice que si no subimos las tarifas, que si no hacemos lo que ellos quieren, que se van a ir: que el Presidente de los argentinos les quiere dejar tres cosas en claro. Primero, que no he recibido ninguna presión de ningún presidente, y si la hubiera recibido, no la hubiera aceptado. Segundo, que la empresa Suez, por más plata que gaste para tratar de victimizarse, durante muchos años ha llevado a la Argentina a la desinversión total y este presidente no va a permitir que esa empresa siga dejando sin cloacas ni agua potable. Por lo tanto, si se quieren ir, que se vayan, que el pueblo va a saber lo que tiene que hacer" (*Clarín* 20/09/05).

“Me gustaría que todos miraran a esta localidad que no tiene ni agua ni cloacas. Agua por responsabilidad de Aguas Argentinas, de Suez, porque nadie invirtió nada, menos ellos. Esta es la empresa que a algunos les preocupa que se quiera ir; a mí me preocuparía que esa empresa cumpla y hubiera traído las inversiones que correspondan a este pueblo’, dijo el Presidente [...] ‘Que el pueblo argentino vea cómo pueblos como Ituzaingó están sufriendo a estas empresas que no respetan el derecho de los argentinos, que es el derecho a la salud, que es el derecho al agua, un servicio que es fundamental para la vida’” (*La Nación* 21/09/05).

Efectuada la cancelación anticipada de la deuda con el FMI<sup>67</sup>, la renegociación con AASA presentó menos condicionamientos externos<sup>68</sup> pero no pudo reducir las dificultades para mantener la empresa en manos privadas.

La potencial transferencia de la mayoría del paquete accionario de AASA a los fondos de inversión Fintech y Latin American Assets como los contactos con grupos empresarios locales – especialmente con Eurnekian-, no prosperaron. En el primer caso, esos fondos iban a entrar a la empresa controlando la mayor parte de las acciones, Suez mantendría una pequeña participación mientras que Aguas de Barcelona sería la elegida para llevar adelante las gestiones técnico- operativas. Sin embargo, el gobierno siguió rechazando la postura de Suez de no renunciar a la demanda ante el CIADI<sup>69</sup> y tampoco autorizaría un ajuste tarifario del 20%, a modo de garantía para que se efectivizara el traspaso. Asimismo, los nuevos accionistas tendrían que afrontar los pagos al BID. Aun cuando el empresario Eurnekian<sup>70</sup> estaba dispuesto a ingresar sin solicitar una recomposición tarifaria previa, la deuda de 600 millones de dólares (AASA había conseguido reducirla en 100 millones por la recompra de las obligaciones a favor de los organismos multilaterales) y los resquemores de Suez respecto de la venta a una firma argentina, trabaron cualquier posible avance en las gestiones.

---

<sup>67</sup>Los organismos internacionales habían sido excluidos del *default*. El pago anticipado al FMI (9.810 millones de dólares) fue efectivizado los primeros días de enero de 2006.

<sup>68</sup>Las presiones del gobierno francés se mantendrían. Su embajador, Francis Lott, participó de casi todas las reuniones por el caso de AASA.

<sup>69</sup>“[...] el 9 de febrero de 2006 el Concesionario presentó ante el CIADI su desistimiento. Posteriormente, con fecha 14 de abril de 2006 el Tribunal resolvió que el Concesionario quedó desvinculado del procedimiento” (Memoria y Balance 2005: 52). AASA comunicó que con esa decisión quería facilitar las negociaciones con potenciales compradores. Sin embargo, este retiro no afectaba los reclamos de sus accionistas. Suez, Vivendi y Aguas de Barcelona, seguirían con el juicio que iniciaron en el 2002.

<sup>70</sup>Participaría de la operación del servicio, junto al Estado, el sindicato y los bancos Galicia, Macro y Patagonia.

“El otro día -les cuento- conversaba con el Intendente de Almirante Brown, el señor Rodríguez, y decía que el 10 por ciento de la población tiene cloacas y el 20 por ciento agua. Eso es lo que hizo esa empresa Aguas Argentinas, Suez, que tantas vueltas está dando. ¿Dónde estaba la dirigencia argentina, los que conducían el Estado controlando? ¿Cómo puede ser que haya distritos hoy en la Argentina en los que, como pasaba en La Matanza, sólo el 20 por ciento de la población tenga agua? Es un flagelo contra el que tenemos que luchar; tendría que haber estado superado, pero lo vamos a superar ahora, con cooperativas, inversiones, trabajo. Aguas y cloacas es una prioridad central, mi querido amigo Intendente y querido amigo Gobernador, esto tenemos que llevarlo adelante” (Discurso del presidente Kirchner realizado en el acto en el aeropuerto de Ezeiza, 22/02/2006).

La renegociación culminó en marzo de 2006. El gobierno dispuso, mediante el Decreto N° 303/06, dar por terminada la concesión por culpa del concesionario, rescindiéndole el contrato a AASA.

“[...] dijimos que el agua es un bien social pero que en la Argentina el servicio de agua era pésimo y solamente ganaban los empresarios que explotaban la empresa y el agua no llega a la mayoría de los hogares del conurbano. Por eso en el día de ayer el Estado Argentino decidió tomar el control de la empresa para hacer las inversiones y para que el agua vuelva a estar en manos de los argentinos, vuelva a ser un bien social y termine de ser un bien para unos pocos. Claro, seguramente los intereses se mueven y seguramente esos intereses pagan sin lugar a duda a algunos de los que informan, para tratar de cualquier manera de decir, ¡pobre empresa, qué perjudicada que está! Hace 15 años que están en la Argentina, se llevaron cientos de millones de dólares de ganancias y tenemos que rogar que venga una gota de agua. Se terminó, ahora los argentinos vamos a construir el destino como corresponde. Queremos que vengan muchas inversiones, que vengan muchos capitales privados, muchos capitales extranjeros a trabajar en la Argentina, pero a trabajar por la Patria, por el trabajo, por la inclusión; queremos que ganen y les vaya bien, pero que no nos tomen de tontos” (Discurso del presidente Kirchner realizado en José C. Paz, 22/03/2006).

La decisión se fundamentó en los altos niveles de nitratos en el agua que afectaban la salud de la población y en los incumplimientos de los planes de expansión de obras, cuestiones que, como ya se detallaran, se presentaban desde mediados de los noventa.

Respecto de la concentración permitida de nitratos, el límite establecido por el contrato de concesión (45 mg por litro) siguió registrando importantes irregularidades aun cuando al quinto año de prestación (1998), debía estar solucionado completamente. A pesar de la

implementación de los “Planes Nitratos” los problemas persistieron y en algunos casos se agravaron.

“[...] en el onceavo año de la concesión o sea 2004, otros sectores como Morón, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora y Quilmes, aún registraban notables anomalías en este rubro; incluso se registraban casos, Matanza Sur por ejemplo, en los cuales las deficiencias surgieron después del séptimo año. El caso de mayor gravedad probablemente es el de Lomas de Zamora, donde de acuerdo a muestras realizadas la semana pasada [...] se pudo determinar valores de nitratos 40 por ciento más altos que el límite de la norma, en muestras tomadas directamente de picos domiciliarios y hasta un 222 por ciento por encima en agua de perforaciones” (Conferencia de prensa del ministro De Vido con motivo de la rescisión del contrato de AASA, 21/03/06).

“[...] la producción total de agua subterránea abastece actualmente al 4 por ciento de la población servida. Los pozos en operación permanente son 151, de los cuales 43 exceden la norma de nitratos. Por otra parte, existen 28 pozos en reserva, 21 de los cuales exceden el valor de la referencia. Algunos de estos últimos que trabajan durante los picos de demanda, no pasan su producción por centros de mezclado, sino que mezclan en red, con lo cual tienen una alta probabilidad de afectar el agua consumida en su área de influencia. Como resultado de esta situación actualmente se estima que aproximadamente 300.000 personas se encuentran en áreas sujetas a riesgo de exceso temporal de nitratos” (Conferencia de prensa del ministro De Vido con motivo de la rescisión del contrato de AASA, 21/03/06).

Asimismo, para poder brindar el valor de presión contractualmente estipulado (presión de 10 metros de altura manométrica), AASA utilizó agua de pozos con excesivo nivel de nitratos. Sin considerar el riesgo sanitario que implicaba, buscó solucionar un incumplimiento incurriendo en otro.

Con la firma del acta acuerdo se había establecido, sin aumento de tarifas, el PMESE. En él se incluyeron las obras financiadas por el fideicomiso establecido en 2001 y acordado finalmente en agosto de 2003<sup>71</sup>. En el Cuadro N° 10 se aprecia que el mayor grado de

---

<sup>71</sup>“Con fecha del 11 de agosto de 2003, el Concesionario y BAPRO Mandatos y Negocios S.A., juntamente con el ETOSS suscribieron un Contrato de Fideicomiso, la constitución de un fondo fiduciario con el fin de garantizar el cumplimiento de las obras acordadas o que se acuerden en el futuro en el marco del Acta del Plan de Mejoras y Expansión del servicio, suscripta entre el ETOSS y el concesionario el 9/01/01. La vigencia del contrato de fideicomiso se extendería hasta el 31/12/03. Dicho contrato fue prorrogado hasta el 31/12/04, conforme a la primera enmienda de prórroga suscrita entre las mismas partes el 27/01/04” (Memoria y Balance 2004: 11 y 12). En enero de 2005 con el acta acuerdo vencida, la SSRH mediante la Disposición N°

incumplimiento de estas inversiones se presentó en aquellas obras financiadas por el fideicomiso. Según AASA este retraso se debió a que “la mayoría de las obras contratadas son de ejecución plurianual, [y que las mismas finalizarían] durante el año 2005” (Memoria y Balance 2004: 13). Sin embargo, en el acta acuerdo se había establecido que la suma asociada por la empresa a ese período (\$96.000.000) estaba destinada exclusivamente para las inversiones a realizarse en el año 2004. Aquellas obras no incluidas en el fideicomiso, fueron cumplidas casi en su totalidad -excepto para el caso de las inversiones no reguladas- y en algunos casos superaron las metas previstas en más de un 10%.

**Cuadro N° 10**  
**Inversiones previstas y ejecutas conforme al acta acuerdo de**  
**mayo de 2004 (en pesos y en porcentajes)**

<b>Inversiones no incluidas en el fideicomiso</b>	<b>Total previsto</b>	<b>Total ejecutado (dic. 2004)</b>	<b>% de cumplimiento</b>
Obras de renovación, rehabilitación y mejoras	73.237.710	81.981.000	11,93 más de lo previsto
Inversiones no reguladas	2.322.354	749.000	32,25
Obras de expansión	9.551.217	8.188.000	85,72
Plan de Saneamiento Integral	13.943.030	13.907.000	99,72
Otras inversiones	13.575.570	14.937.000	10,03 más de lo previsto
<b>Inversiones incluidas en el fideicomiso</b>			
Inversiones no reguladas	5.300.000	4.386.000	82,75
Obras de expansión	91.406.586	28.405.000	31,07

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de seguimiento de la renegociación del contrato de concesión a favor de AASA y estado de cumplimiento del Acta Acuerdo de fecha 11/05/04. Asociación civil por la igualdad y la justicia.

Al 31 de diciembre de 2005, 7.859.000 habitantes tenían acceso al agua potable, mientras que el servicio de cloacas alcanzaba a 5.989.000 (Cuadros N° 11 y 12<sup>72</sup>). Al comparar la cantidad de población efectivamente cubierta con las metas establecidas en el contrato de

---

58/04 comunicó una nueva prórroga hasta el 31 de diciembre de 2005. Instruyó al ETOSS para que efectuara su cumplimiento. AASA solicitó su revisión por considerar que excedía el ámbito de atribuciones del ente y que como el fideicomiso sólo podía fundar su aplicación en el libre acuerdo de las partes, su continuidad no podía ser establecida unilateralmente. No obstante, la SSRH rechazó el recurso de la concesionaria. Durante los meses de enero a marzo de 2005, AASA realizó depósitos al fideicomiso aunque dejó en claro que no implicaban la aceptación de la prórroga dispuesta y quedaban a cuenta del acuerdo definitivo a alcanzar (Memoria y Balance 2004: 3 y 4).

<sup>72</sup>Se presentan dos valores por cada rubro puesto que en los informes del ETOSS y de AASA difiere la cantidad de población servida al inicio de la concesión.

concesión<sup>73</sup>, tanto en el segundo quinquenio como en los dos primeros años del tercero, los mayores niveles de cobertura se presentaron en el servicio de agua potable. El porcentaje de cumplimiento presentó un 92,5% / 95,4% para el período 1999-2003 y en un 86,3% / 88,8% para el año 2005. Los valores para el servicio de cloacas fueron de 84,5% / 88,5% y 74,2 % / 77,2% respectivamente. En las metas previstas para el segundo quinquenio, quedaron sin ser cubiertos con el servicio de agua 625.000/376.000 habitantes y 1.081.000/1.068.000 respecto del servicio de cloacas.

### Cuadro N° 11

#### Metas de cobertura del servicio de agua potable prestado por Aguas Argentinas S.A. (en miles de habitantes y porcentajes)\*

Población servida inicio de la concesión		Meta prevista final del 2do. quinquenio (1999-2003)		Población servida al 31/12/03	% cumplido		Meta prevista final del 3er. quinquenio (2004-2008)		Población servida al 31/12/05	% cumplido	
Etoss	AASA	Etoss	AASA		Etoss	AASA	Etoss	AASA		Etoss	AASA
6.007	5.758	8.365	8.116	7.740	92,5	95,4	9.101	8.852	7.859	86,3	88,8

\* La comparación se realiza considerando las metas previstas en el Contrato de Concesión, por lo que quedan excluidas aquellas dispuestas por la Resolución N° 81/94 del ETOSS y el Decreto N° 1167/97.

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances., Informes anuales y de niveles de servicio al usuario de Aguas Argentinas S. A. e Informes del ETOSS.

### Cuadro N° 12

#### Metas de cobertura del servicio de cloacas prestado por Aguas Argentinas S.A. (en miles de habitantes y porcentajes)\*

Población servida inicio de la concesión		Meta prevista final del 2do. quinquenio (1999-2003)		Población servida al 31/12/03	% cumplido		Meta prevista final del 3er. quinquenio (2004-2008)		Población servida al 31/12/05	% cumplido	
Etoss	AASA	Etoss	AASA		Etoss	AASA	Etoss	AASA		Etoss	AASA
4.977	4.664	6.972	6.659	5.891	84,5	88,5	8.066	7.753	5.989	74,2	77,2

\* La comparación se realiza considerando las metas previstas en el Contrato de Concesión, por lo que quedan excluidas aquellas dispuestas por la Resolución N° 81/94 del ETOSS y el Decreto N° 1167/97.

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances., Informes anuales y de niveles de servicio al usuario de Aguas Argentinas S.A e Informes del ETOSS.

Si se consideran los datos de cobertura por cada uno de los municipios incluidos en el área de concesión (Cuadro N° 13), puede apreciarse que en los municipios del sur y del oeste se presentaron los mayores incumplimientos en materia de agua potable. Los valores más altos

<sup>73</sup>No se consideraron aquellas dispuestas por la Resolución N° 81/94 del ETOSS y el Decreto N° 1167/97, debido a que no se pudo obtener la información necesaria para efectuar los cálculos pertinentes.

se dieron en Almirante Brown, La Matanza y Esteban Echeverría. En lo que respecta al servicio de cloacas, a excepción del municipio de Morón, Capital y Vicente López, las demás jurisdicciones continuaron presentando importantes insuficiencias en la cobertura, siendo Lanús, el de menor cantidad de población con acceso al servicio.

**Cuadro N° 13**  
**Cobertura de agua y cloacas alcanzada en cada distrito a marzo de 2006, en relación a las metas de expansión previstas para el 10° año de concesión (en porcentajes)**

Zona	Cobertura		Meta de expansión prevista para el 10° año de concesión		Diferencia		
	Agua % (a)	Cloacas % (b)	Agua % (c)	Cloacas % (d)	Agua % (c-a)	Cloacas % (d -b)	
<b>Capital Federal</b>	99	96,79	100	100	1	3,21	
<b>Municipios del norte del Gran Bs. As.</b>	Vicente López	99	95	100	100	1	5
	San Isidro	98	64	100	100	2	36
	Tigre	58	8	72	58	14	50
	San Fernando	96	57	92	66	-4	9
<b>Municipios del sur del Gran Bs. As. (*)</b>	Avellaneda	99	56	97	96	-2	40
	Lanús	99	26	98	98	-1	72
	Lomas de Zamora	94	22	93	50	-1	28
	Almirante Brown	45	15	69	33	24	18
	Esteban Echeverría	35	11	55	30	20	19
<b>Municipios del oeste del Gran Bs. As. (**)</b>	Morón	74	46	92	25	18	-21
	La Matanza	52	41	75	67	23	26
	Tres de Febrero	86	76	97	89	11	13
	San Martín	94	45	98	64	4	19

Elaboración propia en base al Contrato de Concesión AASA y la conferencia de prensa del Ministro De Vido (21/03/06).

Disponible en: <http://www.caserosada.gov.ar>.

Los valores presentados a continuación no fueron incluidos en el cuadro pues se desconocen las metas previstas, lo que no permite establecer el grado de cumplimiento:

(\*)En Quilmes, el 98% de la población tenía agua potable, mientras que solamente el 49% tenía cloacas. En el municipio de Ezeiza sólo el 9% de la población accedía a ambos servicios.

(\*\*) En Hurlingham la cobertura alcanzaba bajos niveles: 32% en agua potable y 4% en cloacas, mientras que en Ituzaingó la cobertura de agua era del 80% y del 7% en cloacas.

Junto a la rescisión, el Estado decidió reasumir la operatoria del servicio. A través del Decreto N° 304/06 y su ratificación mediante la Ley N° 26.100 (mayo de 2006), se formalizó la creación de AySA, una sociedad anónima con dominio estatal sujeta al

derecho privado. El 90% de acciones quedó en manos del Estado (capital intransferible)<sup>74</sup> y el 10% restante en poder de los trabajadores. De acuerdo a lo enunciado por el Ministro De Vido, se iniciaba una nueva etapa en la que el carácter público y la importancia sanitaria del servicio serían revalorizados:

"El Estado argentino debe proteger de manera prioritaria a los habitantes más indefensos frente al abuso de poder ejercido con descaro y tozudez por la empresa Aguas Argentinas. Esto último tiene relación directa con que el acceso al agua potable es considerado un Derecho Humano con marcada incidencia sobre la realización de una efectiva justicia social, requiriendo por ello que el Estado efectúe acciones positivas tendientes a garantizar ese derecho a los sectores con mínima o nula capacidad contributiva, en concordancia con los términos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible del año 2002" (Conferencia de prensa del ministro De Vido con motivo de la rescisión del contrato de AASA, 21/03/06).

Frente a la imposibilidad de arribar a un nuevo acuerdo, el gobierno tuvo que hacerse cargo del servicio. AASA no estaba interesada en seguir operando y tanto la deuda de la empresa como la necesidad gubernamental de no aumentar las tarifas, afectaron negativamente las condiciones para una posible transferencia. Los incumplimientos fueron utilizados como "excusa" para justificar una decisión que no presentaba alternativas. Las irregularidades en materia de nitratos y cobertura habían estado presentes al momento de la firma del acta acuerdo en el 2004, pero nunca fueron consideradas cuestiones que pudieran impedir la continuidad del proceso renegociador. El riesgo sanitario estuvo siempre presente pero no así, la preocupación por la salud de la población.

¿Qué diferenció este momento de aquel? Como se plateara, la renegociación de la deuda con los acreedores externos tuvo una importante injerencia en la "tolerancia" a las faltas en la prestación del servicio y facilitó ese acuerdo parcial. Saldada esa cuestión y cancelados los compromisos con el FMI, el gobierno -contando además con el apoyo del sindicato<sup>75</sup>-,

---

<sup>74</sup>En principio, se había dispuesto que podían ser transferidas sin control alguno pero un decreto complementario lo dejó sin efecto. Fue una concesión del PE para recibir el apoyo de sus legisladores.

<sup>75</sup>El principal respaldo consistió en el mantenimiento de la prestación del servicio. "Nos dirigimos a todos los cuadros de conducción y trabajadores en general, preocupados por los inconvenientes que provocan las altas temperaturas de verano, situación que año tras año compromete la normal prestación de los servicios", dice el comunicado. Y agrega que 'se debe superar cualquier directiva en el nivel de conducción que altere el normal funcionamiento de tan vital servicio. Por lo tanto, convocamos a todo el cuerpo general de delegados a informar a esta conducción gremial sobre cualquier modificación en las estructuras de bombeo que

estaba en mejores condiciones para sostener su posición de cara a un nuevo acuerdo (no aumento de las tarifas y la cancelación de la demanda ante el CIADI). Sin embargo, se produjo un cambio en la voluntad negociadora de la empresa, pues dejó de resultarle atractivo el manejo del servicio. En este sentido, para el PE, la rescisión no podía ser presentada como un fracaso en la renegociación por lo que fue comunicada como una acción que buscó ante todo preservar los intereses y la salud de los usuarios. Con este ploteo se dejó de lado la discusión en torno al papel regulador del Estado y su responsabilidad en la persistencia, durante más de una década, de condiciones de operación inapropiadas para este servicio esencial.

### **3.3. Aguas Argentinas S. A. en la renegociación**

La sanción de la Ley de Emergencia generó importantes repercusiones en las empresas de servicios públicos privatizados. Mediante la amenaza de disminuir la calidad del servicio, resignar inversiones, reducir el personal y hasta abandonar el país, ejercieron fuertes presiones. Para estas firmas, los aumentos tarifarios eran inevitables para mantener sus niveles de rentabilidad. A sabiendas de que los posibles aumentos que el gobierno accedería a otorgarles no cubrirían sus expectativas, propusieron diferentes alternativas<sup>76</sup> para superar una situación que definían como altamente comprometida, a raíz de las deudas en dólares que habían contraído con entidades financieras. La vulneración de la seguridad jurídica también era señalada, pues las normas contractuales en vigor habían sido alteradas.

En el caso de AASA, estas pretensiones fueron planteadas aun cuando por las insuficiencias que presentaba el servicio, era casi impensado que iniciara la renegociación con ese alto

---

comprometa lo anteriormente expresado'. El comunicado, firmado por el histórico secretario general, José Luis Lingeri, fue distribuido la semana pasada a los 3500 trabajadores de Aguas Argentinas. Lo que preocupa al sindicato es que la empresa no bombee durante la noche para ahorrar energía" (*Página 12* 12/01/06).

<sup>76</sup>Entre esas estrategias empresarias pueden señalarse: la implementación de un seguro de cambio, la eliminación o disminución del canon, la reducción del nivel de calidad previsto en los contratos, el cierre del mercado al ingreso de nuevos competidores, la prórroga de los plazos de concesión, el achicamiento de los planes de expansión, el perdón de las multas y la eliminación de las sanciones que les habían aplicado los entes de regulación. Para más detalle ver Azpiazu y Schorr (2003b).

nivel de exigencias. En abril de 2002<sup>77</sup>, a solicitud de la CRCOSP, elevó su propuesta en la que puntualizaba la necesidad de que “el contrato de concesión [debía] retornar a su equilibrio económico-financiero para poder cumplir con los objetivos que [habían sido] previstos originalmente” (Azpiazu y Schorr, 2003b: 140). Paralelamente la empresa dio sus primeros pasos para accionar contra el Estado ante el CIADI<sup>78</sup>, donde reclamaba una indemnización por los perjuicios que le habían ocasionado la devaluación del peso y el congelamiento de las tarifas. Esta apelación a un tribunal arbitral internacional sumó un instrumento de presión. Buscaba maximizar su posición pues, a la vez que renegociaba con el Estado, lo demandaba ante ese tribunal. Los pedidos de la empresa “transgredían las disposiciones legales vigentes en cuanto a la prohibición de ‘indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios’” (Azpiazu y Schorr, 2003b: 146). Respecto de las inversiones, AASA propuso la suspensión del PMES con el propósito de atender las emergencias y el funcionamiento básico del servicio.

Habiendo rechazado la propuesta del gobierno de Duhalde, el primer acuerdo lo alcanzó con la gestión de Kirchner, en mayo de 2004. Como ya se indicara, gracias al respaldo del gobierno francés y de los organismos internacionales, sorteó los cuestionamientos en torno a los altos niveles de incumplimientos y pudo firmar un acta acuerdo favorable. Amparada por la renegociación del *default*, AASA encontró las condiciones propicias para lograr sustanciales mejoras que le permitirían mantener y redefinir su contrato desde una mejor condición.

Concluido el plazo previsto por esa negociación parcial, la empresa reiteró sus reclamos y procuró obtener un “ajuste de tarifas del 20% y un plan de inversiones de \$ 2500 millones hasta 2008 para expandir la red, de los cuales el 40% correría por cuenta de la empresa y el resto debería ser aportado por financiamiento externo, o por el Estado” (*La Nación* 28/02/05). Asimismo reclamó facilidades para la asignación de un crédito blando en alguna

---

<sup>77</sup>Previamente, a fines de enero de 2002, AASA había remitido a la SSRH una nota en la que planteó cuáles serían sus exigencias a partir de las nuevas reglas de juego que se habían establecido con la Ley N° 25.561. Ver en este mismo Capítulo nota al pie N° 62.

<sup>78</sup>El BM participaba como accionista y prestamista de AASA, pues la Corporación Financiera Internacional (CFI) poseía el 5% del capital accionario de la empresa y le concedió diferentes préstamos.

entidad estatal con el fin de contribuir a la cancelación de su deuda de 600 millones de dólares<sup>79</sup>. Como sucediera con la anterior presentación, el gobierno la rechazó y a su vez desestimó la posibilidad de conformar una empresa mixta. La deuda que acarrearaba AASA constituía el mayor obstáculo a la hora de establecer el nuevo contrato. Solamente con aportes directos del grupo Suez estaba en condiciones de afrontarla. Sin embargo, éste se negaba a efectivizarlos ya que consideraba que el Estado argentino, al haber dispuesto la pesificación, era el responsable de la deuda empresaria. Nada mencionó respecto del elevado nivel de endeudamiento -superior al previsto en la oferta- que había mantenido desde la década del noventa.

“Mestrallet [presidente de Suez] [...] dijo ‘estamos dispuestos a negociar pero, para negociar, como para bailar un tango, hacen falta dos’. [...] el grupo hizo una previsión de más de 700 millones de euros entre 2001 y 2002 para absorber sus pérdidas en la Argentina y que, por lo tanto, quedarse o irse es casi indiferente. La eventual salida, deslizó, no tendría ningún impacto negativo adicional en las cuentas de la empresa. [...] ‘Estar presentes en la Argentina en este momento ya no es un problema financiero, sino humano y estratégico’ [...] ‘Sólo queremos quedarnos allí donde deseen nuestra presencia’” (*Página 12* 11/03/05).

Según voceros de AASA, no era posible firmar un nuevo acuerdo si no estaba claro cuál sería el nivel de ingresos que la empresa obtendría a futuro. Asimismo remarcaban que no sólo el precio del agua era menos del 10% de su valor en Europa sino que el consumo *per capita* era muy superior al de esos países. Se duplicaba, por ejemplo, los niveles de París. Por otra parte, Suez, una de las accionistas mayoritarias, estaba abocada a ampliar sus negocios en otras regiones. Tenía diversas convocatorias para invertir en China, Argelia y los países del Golfo Pérsico (*La Nación* 9/09/05).

Los posibles cambios en las condiciones contractuales (financiamiento, diseño y ejecución de obras en manos estatales) y el congelamiento tarifario, le resultaron poco propicios. Era claro que, al no persistir las condiciones favorables obtenidas en la década pasada, tenía poco interés en continuar operando en el país. De este modo, Suez propuso, y la Asamblea

---

<sup>79</sup>El BID era su principal acreedor (42%), le seguía la CFI con un 18%, el ING Baring con un 15% y el Banco Europeo de Inversión con un 11%.

Extraordinaria de accionistas ratificó<sup>80</sup>, iniciar la rescisión del contrato por culpa del concedente, es decir por responsabilidad del Estado argentino. Bajo este argumento el Estado hubiera tenido que restituirle una garantía de casi \$ 145 millones y el valor de los bienes adquiridos durante la concesión. Asimismo, pagarle una indemnización por los daños emergentes de la rescisión y hacerse cargo de la prestación en un plazo de noventa días.

“Lamentamos que la negociación no haya podido llevarse a buen término’ -dijeron en París a la agencia de noticias AFP voceros del ministerio francés de Relaciones Exteriores-. ‘Deseamos que la salida se lleve a cabo ordenadamente, respetando los intereses de la empresa, con el fin de no desanimar a otros inversores extranjeros en el país. Queremos que todo se concrete lo más rápidamente posible y de la forma más conveniente’” (*La Nación* 14/09/05).

“Esto forma parte de las leyes del mercado: cuando un inversor no está satisfecho con las condiciones de su inversión, puede retirarse’, sostuvo hoy el portavoz adjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Denis Simonneau” (*Clarín* 20/09/05).

AASA buscaba lograr algunos beneficios con su salida pues desde la caída de la convertibilidad, su rendimiento había disminuido considerablemente en relación a los resultados de la década pasada. Tal como se refleja en el Cuadro N° 14, la evolución de los ingresos netos desde el 2003 al 2005, mostró un descenso de \$ 28.389.000, presentando para el fin de ese período, utilidades netas negativas que estuvieron cerca de triplicar el valor inicial también negativo. Su patrimonio neto (Cuadro N° 15) acompañó esta tendencia declinante pues presentó para 2005, un descenso en el activo que fue acompañado por un aumento del pasivo, quedando así en descubierto (\$ -82.385).

---

<sup>80</sup>Suez (39, 93%), Agbar (25, 01%), Vivendi Universal S.A. (7, 55%) y Anglian Water (4, 25%), votaron a favor de esa postura. Se opusieron el Banco de Galicia (8, 26%) y los trabajadores (10%), en tanto que el Banco Mundial (5%) se abstuvo.

**Cuadro N° 14**  
**Estado de Resultados de Aguas**  
**Argentinas S.A., 2003-2005**  
**(en miles de pesos, a valores constantes\*)**

	Año		
	2003	2004	2005
<b>Ingresos por servicios, netos</b>	273.944	262.109	245.555
<b>Utilidades netas</b>	-68.312	5.942	-191.404

\* IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

**Cuadro N° 15**  
**Balances generales de**  
**Aguas Argentinas S.A., 2003- 2005**  
**(en miles de pesos, a valores constantes\*)**

Balances	2003	2004	2005
<b>Total activo</b>	1.289.067	1.156.993	1.069.883
<b>Total pasivo</b>	1.168.251	1.038.756	1.152.269
<b>Patrimonio neto</b>	120.816	118.237	-82.385

\*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

En lo que refiere a su endeudamiento (Cuadro N° 16), el año 2003 presentó su mayor nivel (\$ 1.022.552). Durante el período 2003-2005, AASA manifestó reiteradamente en sus balances que se encontraba en incumplimiento de sus obligaciones con los acreedores financieros. El descenso experimentado en 2004 se debió al establecimiento, en julio de ese año, de un acuerdo financiero interino con sus acreedores internos privados. “Dicho acuerdo abarcó el período comprendido entre agosto 2002 y diciembre 2004 e incluyó una condonación de principal cercana a los 50 millones de dólares que benefició a Aguas Argentinas. Asimismo el acuerdo incluyó la regularización de intereses vencidos y a vencer en el período en vigencia, así como la condonación de la totalidad de intereses punitorios que hubiera correspondido aplicar en igual período” (Memoria y Balance 2004: 11).

**Cuadro N° 16**  
**Evolución de la deuda financiera de**  
**Aguas Argentinas S.A., 2003-2005**  
**(en miles de pesos, a valores constantes\*)**

<b>Deuda financiera</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Corrientes</b>	475.163	437.913	no detallado
<b>No corrientes</b>	547.389	408.201	no detallado
<b>TOTAL</b>	1.022.552	846.114	853.948

\*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en Base a Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

Como se mencionara, la decisión de retirarse no sólo se vinculó con sus resultados económico-financieros sino también con la reestructuración empresarial que Suez venía desarrollando a nivel internacional. A la vez que estaba replegando sus negocios en América Latina, había iniciado la conquista de nuevos mercados a partir de profundizar su diversificación hacia los sectores gasífero y eléctrico.

Frente a la rescisión contractual dispuesta por el gobierno, AASA, en una Asamblea general ordinaria y especial, presentó sus argumentos en rechazo a la medida, recalcando su carácter arbitrario e ilegítimo<sup>81</sup>.

“El Decreto N° 303/06, por sobre todas las cosas es infundado: por ser falsos los antecedentes para sustentarlo; arbitrario: porque la realidad de los hechos no justificaba razonablemente la rescisión culpable del Contrato de Concesión; y extemporáneo por prematuro: por no haberse intimado previamente a AASA para que subsanara el supuesto incumplimiento que se le imputaba. Además, la toma inmediata del servicio por parte del Estado, dispuesta por el citado decreto, no respetó la letra expresa del Contrato de Concesión, constituyendo así vía de hecho”.

Señaló que la rescisión del contrato por culpa del concesionario fue dispuesta aun cuando estaba pendiente el proceso de rescisión contractual por culpa del concedente, que había iniciado en septiembre de 2005. Frente a lo que consideró un acto confiscatorio por parte del Estado, AASA señaló que iniciaría todas las acciones necesarias para solicitar una indemnización por la abrupta transferencia del servicio. En este sentido, a fines de abril de

<sup>81</sup> Lo que se presenta a continuación se basa en extractos del documento elaborado por la Asamblea general ordinaria y especial. Memoria y Balance 2005: 2-4.

2006, se inició, en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial N° 17, Secretaría N° 34, el trámite del concurso preventivo que había solicitado.

En relación a la presencia de nitratos en el agua, aclaró que mediante la ejecución de los “Planes de Nitratos” había logrado su eliminación en casi un 100%. Esta evolución favorable del parámetro de nitratos había sido reconocida por el ETOSS, quien había reducido sustancialmente las multas aplicadas. De este modo, objetaba el argumento de que se trató de una situación permanente y extendida en el tiempo. Asimismo, AASA destacó que, incumpléndose con lo establecido por el contrato de concesión, no existió una intimación previa a la rescisión para que pudiera remediar la supuesta irregularidad que se le imputó. Por último, agregó que fuera de su área de prestación los niveles de nitratos excedían ampliamente los presentes en las muestras que se utilizaron como antecedentes para disponer la rescisión.

Manteniendo la postura que había adoptado durante la renegociación, el gobierno francés manifestó su disconformidad frente a la disposición del gobierno argentino y reclamó que se le garantizaran a AASA buenas condiciones de salida.

“Naturalmente esperamos que esta decisión repentina de rescindir el contrato sea acompañada con medidas apropiadas para que la empresa pueda poner fin a sus actividades en condiciones satisfactorias”, declaró el portavoz del Ministerio francés de Asuntos Exteriores a una agencia española” (*Clarín* 22/03/06).

El fin de la concesión volvió a evidenciar el accionar que AASA había desplegado desde 1993. Amparada por una regulación funcional había logrado inmejorables condiciones para su negocio en detrimento de la calidad del servicio que brindaba a la población. Durante el desarrollo del proceso renegociador, sin ver las irregularidades que presentaba la prestación, pretendió perpetuar esas condiciones, demandando importantes compensaciones a raíz de la devaluación. Supo conseguir el respaldo del gobierno francés y de los organismos internacionales de crédito que siempre respondieron por sus intereses. Cuando las posibilidades de mantener su situación de privilegio se desvanecieron, la operación del servicio dejó de ser atractiva y buscó que su salida fuera lo más beneficiosa posible.

### **3.4. El rol del Congreso Nacional en la renegociación con Aguas Argentinas S.A.**

Las potestades del CN para participar en la redefinición de las relaciones entre el Estado y las empresas privatizadas fueron decreciendo durante el desarrollo del proceso renegociador. Si bien como se señalara, el Art. N° 20 de la Ley de Emergencia lo había facultado para que, a través de la creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas al PE (CBFD), controlara y dictaminara sobre lo actuado, mediante el Decreto N° 293/02, se dispuso que su dictamen fuera no vinculante. Posteriormente, no sólo se fijó un plazo de sesenta días para que se expidiera -sin incorporar modificaciones- sino que también pasado ese tiempo, los acuerdos se ratificarían de manera tácita. De este modo, las definiciones políticas en torno a la renegociación de los contratos de los servicios públicos privatizados permanecieron en la órbita del PE. A continuación se aborda particularmente el accionar legislativo en la renegociación con AASA.

#### **3.4.1. El tratamiento legislativo del acta acuerdo**

En el Art. N° 4 de la Ley N° 25.790 se había dispuesto que el PE debía remitir al CN las propuestas de los acuerdos de renegociación. Sin embargo, el decreto ratificatorio del acuerdo con AASA (Decreto N° 735/04) se emitió antes de pasar por la arena legislativa, trasgrediendo así el procedimiento previsto por esa ley. Aunque los legisladores oficialistas y opositores coincidieron en denunciar la inobservancia de aquel artículo por parte del PE, el acta acuerdo fue ratificada. Se aprobó en el Senado por 35 a 18 votos y una abstención, mientras que en Diputados por 80 votos contra 49.

Si bien los senadores y diputados oficialistas reconocieron los incumplimientos de AASA, fundamentaron su voto favorable al dictamen mayoritario de la CBFD<sup>82</sup> en la necesidad estatal de mantener la prestación del servicio mientras se negociaba un contrato definitivo. Como se señalara, la omisión del procedimiento establecido, fue indicada al PE y se consideró que se hacía una excepción al tratar el Decreto N° 735/04, advirtiendo que no se repetiría para otro caso.

---

<sup>82</sup> Firmaron en disidencia parcial la senadora Mabel Müller y la diputada Graciela Camaño. La UCR y el partido Argentinos por una República de Iguales (ARI) emitieron sus propios despachos de minoría.

“El Poder Ejecutivo, al Dictar el Decreto 735, de fecha 14 de junio de 2004, en virtud del cual ratificó el Acta Acuerdo *transitoria* –con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2004- [...] no observó el procedimiento establecido por en el artículo 4° de la Ley 25.790 [...] Es necesario señalar al Poder Ejecutivo que, en lo sucesivo, deberá abstenerse de omitir la intervención del Honorable Congreso de la Nación en forma previa a la suscripción de acuerdos de negociación. Es que se trataría de un procedimiento legalmente esencial y de orden público; su ausencia...implica ofrecer a las empresas concesionarias o licenciatarias una propuesta de acuerdo imperfecta, lo cual atenta contra la seguridad jurídica al determinar, necesariamente, la precariedad con la que quedarían constituidos los respectivos derechos y obligaciones de las partes. Si en esta oportunidad [...] no se recomienda a las Honorables Cámaras del Poder Legislativo el rechazo del acta acuerdo bajo examen fundada en la omisión de procedimiento establecido en el artículo 4° de la Ley 25.790, ello es por una razón de *prudencia política*, de carácter necesariamente *excepcional* en atención al bien público que se busca resguardar y al carácter procedimental del vicio en cuestión; pero de ningún modo ello deberá entenderse en el sentido de que resultará sentado un precedente que permita al Poder Ejecutivo omitir, de ahora en adelante, la autoridad del Honorable Congreso de la Nación, ya que la intervención prevista en el precepto legal precitado no es mero procedimiento formal: es una garantía institucional que preserva la incumbencia parlamentaria en la renegociación de los contratos que tiene por objeto la prestación de servicios públicos” (enfaticado en el original) (Dictamen de mayoría la Cbfd -Expte. 213-PE-04-, 29/07/2004).

Asimismo, propusieron recomendaciones que debían verificarse al momento de establecerse el acuerdo final. La empresa tenía que desistir de las acciones judiciales ante el CIADI, cumplir con las inversiones comprometidas y respetar las penalizaciones aplicadas por el ETOSS. Por otra parte, en ese nuevo acuerdo, la deuda existente debía estar claramente identificada, los créditos compensados correspondientemente y debía eliminarse el monto que AASA percibía por realizar el gerenciamiento (*management fee*).

“Lo que se hizo fue tratar de salvar transitoriamente el servicio esencial que reciben 15 millones de personas, mientras se renegocia el acuerdo definitivo, que tiene que terminar en diciembre de 2004. No es algo a largo plazo, sino que, a cuatro o cinco meses vista, esto tiene que estar resuelto. Y lo que se ha hecho es, transitoriamente, no salvar una empresa sino salvar un servicio” (Senador López Arias, Frente para la Victoria, 18° Reunión – 15° Sesión ordinaria - 11 y 12/08/ 2004).

“¿Se podría haber rescindido el contrato definitivo? Posiblemente, pero eso significaba contar con todo un montaje para seguir operando el servicio, de modo tal que la rescisión no implicara un ejercicio bueno desde lo principista, pero que en los hechos produciría la no prestación

del servicio de agua. Hay que tener en cuenta que es muy difícil encontrar un operador sustituto ante esa situación, independientemente del juicio a que pueda estar sometido el Estado argentino si la empresa entiende que el contrato es rescindido en contra de sus derechos, y un juez o miembro de algún tribunal internacional encuentra que la posición de la empresa es valedera” (Senadora Cristina Fernández de Kirchner, Frente para la Victoria, 18° Reunión – 15° Sesión ordinaria - 11 y 12/08/2004).

Los legisladores opositores estimaron imposible aprobar un decreto que había violado el procedimiento estipulado. A través de sus presentaciones, plantearon la pertinencia de disponer la rescisión contractual. Si bien algunos reconocieron que para el gobierno podía aparejar dificultades quedar a cargo del servicio, esto no justificaba bajo ningún aspecto contribuir a mejorar las condiciones de negociación de la empresa. Por el contrario, esperaban que con el acuerdo parcial se avanzara en un cambio sobre el modelo de la concesión. A diferencia de lo manifestado por el gobierno, estos legisladores consideraron que ese acuerdo fue desfavorable para los intereses de los usuarios. La suspensión del juicio ante el CIADI no resolvió el problema sino que permitió que la empresa mantuviera un factor de presión en la mesa de negociación definitiva. Se contravenía así el Decreto N° 1090/02 por el cual debía dejarse sin efecto toda renegociación en la que la prestataria mantuviera juicios contra el Estado. Sumado a esto, se permitió que AASA bajara la calidad del servicio de agua potable y se la desligó del pago del crédito ante el BID.

“¿Por qué se va a renegociar el contrato con una empresa que desde el principio hizo gala de los incumplimientos contractuales? ¿Qué seguridad tienen los usuarios de que una empresa que desde hace once años viola sistemáticamente todas las cláusulas contractuales va a cumplir este nuevo contrato? Este es un modelo de empresa a la que se le debe rescindir el contrato. Los contratos se hacen para ser cumplidos, y si una y otra vez la empresa no los respeta corresponde rescindirlos por culpa de ella” (Diputado Polino, Partido Socialista, Reunión No. 17 - 15a. Sesión ordinaria - 11/08/2004).

Por otra parte, todos coincidieron en señalar que el *lobby* desplegado por el gobierno francés y los organismos internacionales de crédito, había tenido una influencia clave en la decisión gubernamental de alcanzar un acuerdo con esas disposiciones.

“[La] ausencia de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo con respecto a la normativa de los servicios públicos [...] llevó al gobierno argentino a ser presionado por los países de origen de las empresas privatizadas y además por los organismos multilaterales de crédito. [...] Esta situación de debilidad es la que llevó al gobierno argentino a firmar el acta acuerdo con Aguas Argentinas” (Diputada Leonelli, UCR, Reunión No. 17 - 15a. Sesión ordinaria - 11/08/2004).

“Francia, como país, jugó muy fuerte a favor de esta empresa, como quizá no había hecho ninguno de los países de los cuales estos capitales son originarios [...] se puso la camiseta de Aguas Argentinas y empezó a presionar muy fuerte, a punto tal que cuando se firmó ese acuerdo transitorio el propio canciller francés vino a la Argentina y participó del acto. Y, obviamente, Francia no es cualquier país; es uno de los miembros del ‘Grupo de los 7’, uno de los países que tiene mayor autoridad y cuya voz es una de las más escuchadas, en un momento en el que la Argentina está llevando adelante la renegociación de su deuda externa, y su opinión es muy importante dentro o fuera de los organismos multilaterales. En ese marco, creo que esto pesó también en la decisión del gobierno nacional. Y no digo esto como un juicio de valor, sino como un dato objetivo de la realidad” (Senador Sanz, UCR, 18° Reunión – 15° Sesión ordinaria - 11 y 12/08/ 2004).

### **3.4.2. Ratificación de la rescisión del contrato a Aguas Argentinas S.A.**

Hacia fines de marzo de 2006, con el apoyo de gran parte de los bloques opositores, el oficialismo logró la aprobación en ambas Cámaras del proyecto que convalidaba el Decreto N° 303/06 de rescisión del contrato a AASA. La votación en el Senado fue unánime con 47 votos. En Diputados hubo 145 votos positivos, 2 negativos y 48 abstenciones.

Tanto el oficialismo como la oposición remarcaron la situación irregular en que la empresa prestaba el servicio. Entre los múltiples incumplimientos destacaron: el aumento de tarifas y no su reducción, la falta de inversiones que afectaron particularmente la cobertura en la zona sur del conurbano bonaerense y el exceso de nitratos en el agua potable que afectaba directamente la salud de la población.

Los cuestionamientos de los legisladores opositores estuvieron vinculados con que, recién en ese momento, el gobierno reconoció que existían elementos suficientes para rescindirle el contrato a AASA, cuando en realidad, esos problemas ya estaban presentes con anterioridad a la firma del acta acuerdo en 2004.

“Eso no se hizo en aquel momento. Se hace ahora, cuando el agua llegó al cuello, cuando a la empresa responsable de Aguas Argentinas ya ni le convenía estar al frente de ella [...] Se intentó hasta las últimas consecuencias que siguiera adelante cuando ya la pérdida era pública, las filtraciones también lo eran y había que tomar una medida” (Diputado Tinnirello, UCR, Reunión N° 5 - 4a. Sesión ordinaria, 29/03/2006).

“¿Por qué no pudimos discutir en aquel momento como correspondía, en audiencias públicas? ¿Por qué no lo pudimos discutir y definir de acuerdo con la voluntad de todos los legisladores, que era más bien la de rescisión de los contratos y tenemos que discutirlo hoy, cuando el agua está derramada? Medió la voluntad de la empresa; la empresa se quiso ir. Tenemos que ver los resultados en rentabilidad de la empresa, además de la enorme cantidad de incumplimientos que el ETOSS detectó” (Diputado Macaluse, Solidaridad e Igualdad – ex ARI, Reunión N° 5 - 4a. Sesión ordinaria, 29/03/2006).

Desde lo formal algunos consideraron también que el CN no tenía que dictar una resolución aprobando un decreto que no era de necesidad y urgencia. Entendían que la rescisión era una atribución exclusiva y excluyente del presidente. Los senadores de la UCR aunque observaron esto, votaron a favor de resolución pero en la Cámara de Diputados el bloque optó por la abstención. Si bien estos diputados reconocieron la existencia de las irregularidades en la prestación, reclamaron mayores precisiones de las razones que fundaron la decisión del PE. Consideraron que si esas causas no estaban lo suficientemente acreditadas, el país corría el riesgo de perder las acciones judiciales que la empresa emprendería. Por otra parte, desde los sectores de la oposición se expresó también la necesidad de tratar conjuntamente el decreto de necesidad y urgencia (N° 304/06), referido a la creación de AYSA, porque allí se definía el carácter futuro del servicio.

En respuesta a estos planteos, los legisladores oficialistas señalaron que al momento del tratamiento del decreto referido al acta acuerdo, no habían sido condescendientes con el PE sino que habían expresado sus objeciones. Respecto del decreto de rescisión afirmaron que al manifestarse, el CN estaba cumpliendo con su obligación, pues estaba incluida dentro de las atribuciones que legalmente tenía asignada la CBFID.

“O sea que acá no estamos haciendo un favor político ni somos afines a ningún manejo maniqueo de la derogación del contrato de Aguas Argentinas. Simplemente, estamos cumpliendo con nuestra obligación, porque esta derogación o caída del contrato de Aguas Argentinas es

producto del incumplimiento de los acuerdos que nosotros, como legisladores, hemos revisado [...] Queda claro que nosotros, como otro poder del Estado, tenemos la obligación de tratar este decreto por las facultades delegadas y la declaración de emergencia establecida por la ley 25.561, si bien es cierto que el Poder Ejecutivo tiene la potestad de rescindir el contrato” (Diputada Caamaño, Frente para la Victoria, Reunión N° 5 - 4a. Sesión ordinaria, 29/03/2006).

Las ratificaciones legislativas respecto del acta acuerdo y la rescisión contractual con AASA mostraron a la mayoría oficialista acompañando las decisiones del PE pero haciendo manifiestas sus disidencias. En el caso de la ratificación del acta acuerdo, estos legisladores, a diferencia de lo que sucedió con otros contratos, optaron por tratar el proyecto y remarcaron los incumplimientos y las condiciones que debían imponérsele a la empresa al momento del contrato definitivo. A pesar de los límites impuesto por el PE –recuérdese entre otras cuestiones, las presiones por la renegociación del *default*- no reconocieron a ese hecho como exitoso sino como la solución más viable dadas las condiciones políticas de ese momento. Los legisladores opositores fueron muy críticos del accionar del PE, sobre todo en relación al acuerdo parcial alcanzado. No obstante, en su mayoría, acompañaron la rescisión contractual, medida que habían reclamado constantemente desde el inicio de la renegociación con AASA.

En síntesis, el desarrollo de la renegociación presentó continuidades respecto del período de concesión iniciado en 1993. Aun cuando con la sanción de la Ley de Emergencia, debían reverse las irregularidades existentes en el servicio, esto no sucedió. La firma del acta acuerdo -mayo de 2004- evidenció la intención del gobierno de mantener la prestación en manos de AASA a pesar de los diversos incumplimientos probados. En este sentido, tanto la dinámica entablada entre el Estado y la empresa durante los noventa como la negociación por el *default* restringieron la implementación de lo dispuesto por aquella Ley.

Dadas las presiones del gobierno francés y de los organismos internacionales de crédito en favor de la empresa, y a fin de evitar perjuicios en la negociación de la deuda, el PE procuró establecer condiciones de operación favorables para AASA. Resuelta la negociación con los acreedores privados y cancelados los compromisos con el FMI, se plantearon menos condicionantes para el accionar del PE. Sin embargo, la decisión

gubernamental de dar por terminado el contrato, no fue una medida estratégica sino que fue producto del cambio en la voluntad negociadora de la empresa.

Tras la caída de la convertibilidad, AASA buscó mantener el inmejorable escenario de negocios que había tenido desde el comienzo de la concesión. Al vislumbrar que esto no sería posible, optó por no continuar con la prestación del servicio. Se sumó a esta situación, el interés de Suez por expandir sus actividades en otros mercados. Frente a esta decisión empresaria de retirarse de la concesión, el PE trató de evitar que esa salida fuera considerada un fracaso en la renegociación. Decidió rescindirle el contrato por culpa del concesionario, alegando la necesidad de proteger la salud de los usuarios. Aunque las irregularidades esgrimidas en materia de nitratos y cobertura ya se registraban al momento de establecerse el acta acuerdo, las consideró causales de rescisión sólo cuando no tuvo otra opción y se vio en la necesidad de retomar la prestación del servicio.

En lo que refiere al CN, si bien las disposiciones del PE se aprobaron sin inconvenientes, puede señalarse que el bloque oficialista mostró la decisión de discutir la cuestión y expuso su desacuerdo respecto de los incumplimientos de AASA. A diferencia del PE, no caracterizó al acuerdo como ejemplar sino que justificó su ratificación a partir del contexto de la renegociación de la deuda. Los legisladores opositores mantuvieron una postura crítica respecto de este acuerdo parcial por considerar que debió rescindírsele el contrato y no continuar renegociando. Cuando finalmente el PE dispuso el fin de la concesión en marzo de 2006, la mayoría de estos legisladores apoyaron su decisión.

## Capítulo IV. Consideraciones finales

Tras la crisis del EB, en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo, la transferencia de los servicios públicos al sector privado conllevó la reestructuración de la naturaleza de la intervención estatal: debía recrear la competencia en el mercado más que procurar sustituirlo. Estos cambios en el rol estatal y en la concepción de la regulación repercutieron en el sector de agua potable y saneamiento.

Sin embargo, en contraposición a los justificativos que impulsaban la privatización del sector y producto de las características del servicio, puede señalarse que en general, el estímulo a la competencia resultó relegado. De hecho quedó establecido como modo dominante de gestión el del monopolio privado y extranjero. Se tornó indispensable la injerencia regulatoria estatal pues la maximización de beneficios empresarios no respondía necesariamente a los requerimientos públicos. El Estado debía mantener un equilibrio entre la protección del interés público y las condiciones propicias de operación para las empresas. A pesar de esto, la regulación no resultó tan efectiva como se esperaba. Problemas de asimetría de la información, falta de transparencia y de responsabilidad en la toma de decisiones, corrupción y un débil desarrollo institucional de las agencias reguladoras, generaron situaciones contractuales altamente propicias para las compañías. Quedaron de lado las metas previstas en cuanto a la búsqueda del bienestar de la población y el cuidado del medio ambiente.

En el caso argentino, la premura con la que se efectuó el proceso privatizador en los noventa, no hizo más que establecer condiciones contractuales de privilegio para las prestatarias privadas. La ausencia de una política general de regulación junto a las restricciones de diseño y de desempeño efectivo de los entes, resultó funcional a la consecución de intereses sectoriales. En el servicio de agua potable y saneamiento, la acción estatal en materia regulatoria favoreció directamente a AASA. Ejemplo de ello fueron los sucesivos aumentos tarifarios realizados. Aun cuando éstos estaban prohibidos, las renegociaciones contractuales fueron justificadas por la necesidad de cumplir con las metas de expansión establecidas. En consecuencia y dado el desarrollo parcial de esos

compromisos, la empresa obtuvo altos niveles de rentabilidad que fueron acompañados por una política sistemática de endeudamiento externo. Asimismo, el ETOSS fue altamente cuestionado debido a la permisividad que mantuvo respecto de las reiteradas faltas de la prestataria.

Con el proceso de renegociación de los contratos de los servicios públicos privatizados – enero de 2002-, se presentó la posibilidad de replantear la relación del Estado con las empresas privatizadas y superar las deficiencias regulatorias heredadas. Sin embargo, dicha potencialidad no se concretó. El impulso inicial dado a lo dispuesto por la Ley de Emergencia se fue diluyendo durante el transcurso de las renegociaciones. En el caso de AASA, aun cuando en el inicio de este proceso, existió la posibilidad de rescindirle el contrato por múltiples incumplimientos, no se avanzó en ese sentido pues se buscó que mantuviera la concesión. Durante la gestión del presidente Duhalde, aunque fue una de las renegociaciones más adelantadas, quedó finalmente paralizada. No sólo influyeron los desmedidos requerimientos de la prestataria sino también la necesidad del PE de evitar cualquier impacto político negativo sobre la segunda vuelta electoral de 2003.

Producido el cambio de gobierno, la urgencia por alcanzar algún tipo de acuerdo con AASA permaneció vinculada a la negociación por el *default* que se venía manteniendo desde la gestión anterior. El voto favorable del gobierno francés en el consejo de administración del FMI se tornó indispensable para la aprobación de las revisiones realizadas por el organismo. Toda mejora en las relaciones con los actores externos permitiría avanzar en el canje de la deuda. Así, a pesar de las reiteradas inobservancias, AASA pudo capitalizar esta situación ajena al proceso renegociador y reposicionarse de un modo más propicio, logrando la firma del acta acuerdo en mayo de 2004. A partir de ser considerada una renegociación parcial ejemplar, podía haberse esperado una pronta y definitiva resolución de la cuestión contractual. Sin embargo, un nuevo estancamiento en la negociación junto al vencimiento del acta, plantearon lo contrario. No sólo se hicieron evidentes las dificultades existentes para alcanzar un arreglo definitivo sino que también se puso de manifiesto la relevancia que el contexto de presiones había tenido en el desarrollo

de aquel compromiso. El objeto de ese acto fue brindar una clara señal de resguardo a los intereses empresarios.

Dado el desarrollo de la renegociación de la deuda argentina, AASA recibió un tratamiento favorable de parte de ambas gestiones gubernamentales, planteándose sólo diferencias a nivel discursivo. Las cuestiones enunciadas por Duhalde coincidieron con las medidas efectivamente tomadas. En el transcurso de su mandato, pasó de plantear la necesaria rediscusión de la situación de la empresa -como condición obligatoria para establecer un nuevo contrato-, a intentar ajustar las tarifas sin haber alcanzado acuerdo alguno. Kirchner, en cambio, recurrió a un discurso confrontativo sin que las acciones implementadas tuvieran ese mismo carácter. A pesar de denunciar el irregular accionar de la empresa, con la firma del acta acuerdo y en los meses subsiguientes, el gobierno procuró que continuara operando el servicio.

La disminución del peso de los compromisos externos (resolución del canje y cancelación anticipada de los compromisos con el FMI) le dio al gobierno de Kirchner mejores condiciones para posicionarse frente a la empresa. Sin embargo, para AASA, la operación del servicio ya no resultaba atractiva. Planteó así, en septiembre de 2005, la rescisión del contrato por culpa del concedente. Habiéndose beneficiado en la década pasada con una regulación funcional a sus intereses, pretendió mantener esas condiciones de privilegio en el proceso renegociador. En este sentido, es que buscó respaldo en el poder de *lobby* del gobierno de francés y de los organismos internacionales de crédito. No obstante, dado que la operación del servicio dejó de ser tan rentable como pretendía, se propuso alcanzar una salida ventajosa dentro de las posibilidades de ese contexto.

Sumado al desinterés de AASA por continuar frente al servicio, la abultada deuda de la empresa y la necesidad gubernamental de no ajustar las tarifas, afectaron negativamente una posible transferencia. Al no poder alcanzar un nuevo acuerdo, el gobierno no tuvo otra alternativa que encargarse de la prestación. Los incumplimientos de AASA sirvieron como justificación para declarar la rescisión por culpa del concesionario. El gobierno presentó el fin de la concesión como una medida que buscó salvaguardar la salud de la población.

Fundamentalmente, quiso evitar que fuera considerado un fracaso de la renegociación. Aun cuando los elevados niveles de nitratos en el agua potable y los problemas en la cobertura estuvieron presentes al momento de la firma del acta acuerdo, la preocupación sanitaria nunca fue planteada por el gobierno como lo hizo en esta circunstancia. De haberlo efectuado, no hubiese podido nunca establecer el acuerdo parcial y continuar la renegociación con la empresa.

La responsabilidad estatal frente a las inadecuadas condiciones en las que se prestó el servicio durante casi trece años, no fue rigurosamente puesta en cuestión. Se procuró salvarla con el establecimiento de AySA. La creación de esta empresa implicaba necesariamente nuevos debates respecto del modelo de gestión a seguir, su administración estatal y el nuevo carácter que adquiriría la regulación. Sin embargo, estas cuestiones tampoco fueron discutidas en profundidad.

Por último, considerando el rol del CN en la renegociación con AASA, puede señalarse que si bien se desarrolló en el juego que le impuso el PE y acompañó sus decisiones, la mayoría oficialista no dejó de plantear sus discrepancias. A diferencia de lo acontecido en otros casos -donde apelaron a la sanción ficta-, la ratificación del acta acuerdo, no sólo fue tratada sino que puntualizaron los incumplimientos empresarios y aquellas condiciones que debían verificarse al momento del contrato definitivo. Asimismo, más que considerar al acuerdo transitorio como ejemplar, reconocieron que se trató de una medida que respondió al contexto político dado. Aunque la oposición se mantuvo crítica respecto de lo actuado por el PE, en especial respecto de la firma del acta acuerdo, en su mayoría, votaron a favor de la ratificación de la rescisión contractual. Desde que se había iniciado la renegociación con AASA, venían reclamando que esta medida se hiciera efectiva.

Noviembre de 2008

## Bibliografía

Anderson, P. (2003) “Neoliberalismo: un balance provisorio” en Sader, E. y Gentili, P. (comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: EUDEBA.

Armstrong, M. y Sappington, D. (2005) “Recent Developments in the Theory of Regulation”. (Forthcoming in the *Handbook of Industrial Organization* (Vol. III), edited by Armstrong, M. and Porter, R.).

Artana, D., Navajas, F. y Urbiztondo, S. (1997) “La regulación económica en las concesiones de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires y Corrientes, Argentina”. Documento de trabajo de la Red de Centros R-312, septiembre, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.

Arza, C. (2003) “El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios.” [en línea].  
Disponible:[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no\\_2\\_DT10\\_ARZA\\_MAR02.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_2_DT10_ARZA_MAR02.pdf)

Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS) (1990) “Evaluación nacional del decenio internacional del abastecimiento de agua potable y saneamiento 1981-1990”. Buenos Aires: AIDIS.

Azpiazu, D. (2002) *Las privatizaciones en Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*. Buenos Aires: CIEPP/OSDE.

Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2001) “La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana”, en Azpiazu, D., Forcinito, K. y Schorr, M. “Privatizaciones en la Argentina. Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional”, Documento de Trabajo N° 9 del proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires, diciembre.

Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2004) “Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires” en Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

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

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003a) “La renegociación de los contratos entre la administración Duhalde y las prestatarias de servicios públicos: ¿Replanteo integral de la

relación Estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?”. *Realidad Económica* N° 193 (1/01 al 15/02).

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

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

Basulado, E. (1992) *Formación del capital y distribución del ingreso durante la desindustrialización*. Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, Asociación de Trabajadores del Estado.

Becker, G. (1983) “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence,” *Quarterly Journal of Economics* Vol. 98, No. 3, pp. 371-400.

Castro, J. (2004) “Final Report”. Project “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 (PRINWASS)”, European Commission - 5th Framework Programme, INCO-DEV, Contract ICA4-CT-2001-10041.

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

Castro, J. y Lacabana, M. (2005) “Presentación. Agua y desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios”. *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)* Año 22, N° 59. Tercer época, mayo-agosto.

Coase, R. H. (1970), “The Theory of Public Utility Pricing and its Application”, *Bell Journal of Economics*, Vol. 1, pp. 112-128.

COFES (2004) “Reorganización de la prestación del servicios de aguas y cloacas en Argentina. Reglas y principios básicos”, abril.

Demsetz, H. (1968), “Why Regulate Utilities”. *Journal of Law and Economics*, No. 11, pp. 55-65.

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

Eslava Mejía, M. (1999) “Una revisión de la literatura teórica y la experiencia internacional en regulación”. Archivos de macroeconomía. Documento 104, abril. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Análisis Macroeconómico.

Ferro, G. (2000) “El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación”. Buenos Aires: Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Argentina de la Empresa, Texto de discusión N° 17, abril [en línea]

Disponible en:

[http://www.uade.edu.ar/docsdownload/Publicaciones/2\\_140\\_176\\_Serie\\_Textos\\_de\\_Discusión\\_17.pdf](http://www.uade.edu.ar/docsdownload/Publicaciones/2_140_176_Serie_Textos_de_Discusión_17.pdf)

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

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

Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995) “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”. *Desarrollo Económico* Vol. 34, N° 136 (enero-marzo).

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

Laffont, J. J. (1994) “The new economics of regulation ten years alter”, *Econometrica*, Vol. 62, No. 3 (May), pp. 507-537.

Lee, T. y Jouravlev, A. (1997) “Participación privada en la prestación de los servicios de Agua. Modalidades para la participación privada en la prestación de los servicios de agua”. Santiago de Chile: *Serie medio ambiente y desarrollo N° 2*, CEPAL, Naciones Unidas, mayo.

Levy Yeyati, E. y Valenzuela, D. (2007) *Resurrección, la historia de la poscrisis argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

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

Majone, G. y la Spina, A. (1993) “El Estado regulador”. *Gestión y Política Pública*, Vol. II, No. 2, julio-diciembre.

Medd, W., Fay, C. y Marvin, S. (2003) "Comparative review of water sector restructuring in the EU Accessión Status", Work Package 1, Final Report EU FP5 "Intermediaries" Project, September.

O' Donnell, G. (1984) "Apuntes para una Teoría del Estado" en Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Paidós.

Orlansky, D. (1994) "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)". *Ciclos*, Año IV, Vol. IV, N° 7, 2° semestre.

Orlansky, D. (1998) "Las políticas de descentralización" *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, octubre-diciembre.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N°1.

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

Peltzman, S. (1976) "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, (Aug.), pp. 211-240.

Posner, R. (1971) "Taxation by Regulation". *Bell Journal of Economics*, Vol. 2, No. 1, Spring, pp. 22-50.

Posner, R. (1974), "Theories of Economic Regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, (otoño), pp. 98-129.

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

Rey, O. (2003) *El saneamiento en el área metropolitana: desde el Virreinato a 1993*. Buenos Aires: Aguas Argentinas.

Rivera Urrutia, E (2004) "Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas". *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 2, II semestre.

Rodríguez Pardina, M. (2000) "La concesión de Aguas Argentinas". Buenos Aires: Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Argentina de la Empresa, Texto de discusión N° 21, noviembre.

Ross, S. (1973) "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem" *The American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-fifty Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 134-139.

Sappington, D. (1991) "Incentives in Principal-Agent relationships", *The Journal of Economics Perspectives*, Vol. 5, No. 2, (spring), pp.45-66.

Spiller, P. (1998) "El porqué de la regulación de los servicios públicos con implicancias para la Arg", Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.

Spiller, P. y Tommasi, M. (2005) "The institutions of regulation: an application to public utilities", en Menard, C. y Shirley, M. (eds.) *Handbook of New Institutional Economics*. New York: Springer.

Stigler, G. (1971) "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, No. 2, spring, pp. 3-2.

Stiglitz, J. (2003) *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Unzué, M. y Romé, N. (2004) "Prensa y reforma del estado. Un estudio del papel de la prensa escrita en los comienzos del proceso privatizador". Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Sociología. VI Jornadas de Sociología de la UBA. Pre ALAS 2005, Buenos Aires, octubre.

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

Vickers, J. y Yarrow, G. (1991) *Un análisis económico de la privatización*. México: Fondo de Cultura Económica.

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

Williamson, O. (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.

### **Leyes, Decretos y otras reglamentaciones**

Leyes N°: 18.586, 23.696, 23.697, 23.928, 25.561, 25.790, 25.820, 25.972, 26.077, 26.100.

Decretos N°: 258/80, 999/92, 787/93, 149/97, 1167/97, 1087/98, 1369/99, 293/02, 576/02, 577/02, 1090/02, 120/03, 146/03, 311/03, 735/04, 303/06, 304/06.

Resolución conjunta de los Ministerios del Interior y de Economía N°: 9 y 1332/79 (respectivamente).

Resoluciones del Ministerio de Economía y Producción N°: 20/02, 38/02, 53/02, 64/02.

Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable N°: 1103/98, 601/99, 602/99, 1111/99.

Resolución del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios N°: 81/94, y Expediente N° 13864/02.

Proyectos legislativos: 213-PE-04.

## **Documentos**

Acta Acuerdo con Aguas Argentinas S. A. [en línea]

Disponible en: [http://www.uniren.gov.ar/agua/acta\\_acuerdo\\_aasa.pdf](http://www.uniren.gov.ar/agua/acta_acuerdo_aasa.pdf)

Aguas Argentina S. A. (2002) Respuesta a la información solicitada por el Ministerio de Economía por medio de la guía de procedimientos. Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/crc/docs/info\\_recibida/aguas/resumen\\_ejecutivo\\_aguas.pdf](http://www.mecon.gov.ar/crc/docs/info_recibida/aguas/resumen_ejecutivo_aguas.pdf).

Aguas Argentina S. A. (2003) “10 años de gestión para un servicio esencial”.

Aguas Argentina S. A. (2004) “Calidad de agua, calidad de vida”.

Aguas Argentina S. A. Memorias y Balances de AASA (1993-2005).

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

Disponible en: [http://www.acij.org.ar/archivos/INFORME\\_Aguas\\_2004\\_ultimo.pdf](http://www.acij.org.ar/archivos/INFORME_Aguas_2004_ultimo.pdf)

Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional: (16/01/2003), (10/09/03), (9/01/2004) (10/03/2004) [en línea].

Disponibles en: [www.imf.org](http://www.imf.org)

Comunicados de prensa de Aguas Argentinas S.A. sobre: firma del Acta Acuerdo y rescisión del contrato.

Debate en la Cámara de Senadores: Reunión N° 18 – 15° Sesión ordinaria – (11 y 12/08/04).

Debates en Cámara de Diputados: Reunión N° 17 – 15° Sesión ordinaria (11/08/04) y Reunión N° 5 – 4° Sesión ordinaria (29/03/06).

Dictamen de mayoría la Comisión Bicameral de Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo - Expte. 213-PE-04-, 29/07/2004).

Discursos presidenciales (11/05/04, 22/02/2006 y 22/02/2006) y conferencia de prensa del Ministro De Vido (21/03/06). [en línea] Disponibles en: <http://www.casarosada.gov.ar>

ETOSS (2003) Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A. (Nota UNIREN N°73 del 15 de agosto de 2003), septiembre.

ETOSS (s/f) “Evolución de las tarifas de la concesión de Aguas Argentinas S.A” [en línea] Disponible en:

<http://www.etoss.org.ar/R%E9gimen%20Tarifario/Evolucin%20tarifas%20Concesin%20a%20Junio%202004.pdf>

ETOSS (2004) Bases para una Nueva Estrategia de los Servicios de Agua, Cloacas y Saneamiento de la Ciudad de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires Concesionados a Aguas Argentinas S.A. (Sept.) [en línea]

Disponible en: <http://www.etoss.org.ar/basespropuestaimprimible.htm>

Informes anuales y de niveles de servicio al usuario. Aguas Argentinas S. A. Desde el 10° año al 12° año de la concesión (2003 a 2005).

Informe del equipo técnico de negociación y análisis sector agua y saneamiento de agua y saneamiento sobre el procedimiento de documento de consulta de Aguas Argentinas S.A. Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos. Equipo técnico de negociación y análisis Sector agua y saneamiento. [en línea]

Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/crc/inf\\_doc\\_cons\\_aguas.pdf](http://www.mecon.gov.ar/crc/inf_doc_cons_aguas.pdf)

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

Disponible: [http://www.uniren.gov.ar/agua/inf\\_acta\\_acuerdo\\_aasa.pdf](http://www.uniren.gov.ar/agua/inf_acta_acuerdo_aasa.pdf)

Informe Final de Fase II [en línea]

Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/crc/inf\\_doc\\_cons\\_aguas.pdf](http://www.mecon.gov.ar/crc/inf_doc_cons_aguas.pdf)

Informe preliminar de cierre de la segunda fase –preparación- [en línea]

Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/crc/info\\_preliminar\\_fase2\\_aguas.pdf](http://www.mecon.gov.ar/crc/info_preliminar_fase2_aguas.pdf)

Informe sobre plan de emergencia de Aguas Argentinas S. A.[en línea]

Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/crc/gestion\\_mayo\\_aguas.pdf](http://www.mecon.gov.ar/crc/gestion_mayo_aguas.pdf)

Guía de procedimiento proceso de renegociación contractual Sector Agua y Saneamiento.

Obras Sanitarias de la Nación. Memoria Anual 1979 y 1980.

Obras Sanitarias de la Nación. Panorama General 1983.

Sindicatura General de Empresas Públicas (1980) Obras Sanitarias de la Nación. Informe especial sobre transferencia de servicios. Ministerio de Economía.

### **Diarios**

Clarín, La Nación y Página 12 (versiones digitales).

### **Páginas webs**

[www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar): Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

[www.aguasargentinas.com.ar](http://www.aguasargentinas.com.ar): Aguas Argentinas S. A.

[www.aysa.com.ar/](http://www.aysa.com.ar/): Agua y Saneamientos Argentinos S. A.

[www.caserosada.gov.ar](http://www.caserosada.gov.ar) / [www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar): Presidencia de la Nación.

[www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar): Cámara de Diputados de la Nación.

[www.etoss.org.ar](http://www.etoss.org.ar): Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.

<http://infoleg.mecon.gov.ar/>: Información Legislativa.

[www.mecon.gov.ar/](http://www.mecon.gov.ar/): Ministerio de Economía.

<http://mepriv.mecon.gov.ar/>: Memoria de las privatizaciones.

[www.ofwat.gov.uk](http://www.ofwat.gov.uk): Office of Water Services (Ofwat) –Inglaterra-.

[www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar): Cámara de Senadores de la Nación.

[www.uniren.gov.ar](http://www.uniren.gov.ar): Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos.