

LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA (1999-2006)

Por Verónica Lucía Cáceres y Adrián Marcelo Carbayo

RESUMEN

El artículo contribuye al conocimiento de los resultados de la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento en Argentina, específicamente de las experiencias subnacionales de provisión, a partir de centrar la atención en un caso poco estudiado: la concesión de los servicios en la provincia de Buenos Aires durante 1999-2006. El trabajo se sustenta en el análisis de un conjunto de fuentes: normativas, contratos de concesión y los fallos del Tribunal del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

Primero, realiza una reseña histórica de la provisión desde sus inicios hasta la concesión; luego caracteriza los aspectos principales de la concesión, el contexto, la división del territorio en áreas de negocios, y el ingreso de Azurix Buenos Aires S.A. y Aguas del Gran Buenos Aires S.A.

PALABRAS CLAVE

Concesión - agua y saneamiento - provincia de Buenos Aires

THE CONCESSION OF WATER AND SANITATION SERVICES IN THE PROVINCE OF BUENOS AIRES, ARGENTINA (1999-2006)

By Verónica Lucía Cáceres and Adrián Marcelo Carbayo

ABSTRACT

The paper contributes to the knowledge of the results of the private management of water and sanitation services in Argentina, specifically the subnational provision experiences, focusing on a case that have been less studied: the provision of services in the province of Buenos Aires during 1999 to 2006. This paper is based on the analysis of a set of sources: regulations, concession agreements and the judgments of the International Center for the Settlement of Investment Disputes.

Firstly, it makes a historical review of the provision from its beginnings to the concession; then the main aspects of the concession, the context, the division of land into areas of business, and the entry of Azurix Buenos Aires SA and Aguas del Gran Buenos Aires SA is characterized.

KEY WORDS

Concession, water and sanitation, province of Buenos Aires

LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA (1999-2006)

Por Verónica Lucía Cáceres* y Adrián Marcelo Carbayo**

1. Introducción

Los servicios de agua potable y saneamiento constituyen espacios privilegiados para el despliegue de políticas públicas porque se vinculan a un derecho humano inalienable, conforman eslabones centrales para el desarrollo económico, posibilitan la integración territorial y generan fuertes externalidades positivas en lo que concierne a la salud y condiciones de vida de la población así como al ambiente, especialmente en los recursos hídricos.

En términos económicos, la prestación conforma dos monopolios naturales diferenciables que resultan de las redes de tuberías y drenaje de las grandes obras de potabilización del agua y depuración de los residuos, y de los acueductos y drenajes que conforman la infraestructura típica de las zonas urbanas. Por otro lado, la demanda de los servicios debido a la esencialidad de las necesidades básicas que satisface es fuertemente inelástica en relación con el precio. Los servicios forman parte de la infraestructura social y económica del país: social en tanto su acceso seguro por parte de la población en términos de cantidades y calidades a los servicios impacta en lo que concierne a los aspectos sanitarios, en la calidad de vida y en sus condiciones ambientales; y económica, ya que el desarrollo de las diversas actividades productivas demanda de la amplitud del abasto de agua y de las posibilidades de disponer y tratar los efluentes.

La regulación pública, atento al poder monopólico que caracteriza a la actividad, resulta central a fin de garantizar el acceso a los servicios, mejorar la calidad de vida de la población y proteger el recurso hídrico. La esencialidad de los servicios y las externalidades generaron que la regulación se convirtiera en un aspecto crítico con las concesiones de las empresas prestatarias de los servicios. Las concesiones fueron promovidas por los organismos internacionales de crédito y por la industria del agua como forma de mejorar los indicadores sociales vinculados a la provisión.

* Profesora Universitaria en Economía egresada de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Magíster en Ciencias Sociales por la UNGS y del Instituto del Desarrollo Económico Social (IDES). Doctoranda en Ciencias Sociales de la UNGS-IDES. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, lugar de trabajo Instituto del Conurbano de la UNGS.

** Abogado egresado de la Universidad Nacional del Sur (UNS) de Bahía Blanca. Docente Universitario de la cátedra Derecho Administrativo I en la carrera de Abogacía de la UNS. Magíster en Desarrollo y Gestión Territorial (UNS).

En la Argentina, el estudio de los servicios y de la acción estatal en la materia cobró importancia en la década del noventa del siglo pasado en el marco de las concesiones de las empresas prestatarias de los servicios, y ha enfatizado en el estudio del desempeño de la empresa nacional y de forma más reciente en las experiencias subnacionales de provisión. Aunque desde inicios de la década del ochenta, tras la descentralización y transferencia llevada adelante por el gobierno cívico-militar, las responsabilidades sobre la provisión y el establecimiento de lineamientos de políticas sectoriales recaen sobre los Estados provinciales y por decisión de estos últimos, en algunos casos, también sobre ciertos municipios, a excepción del territorio integrado por la Ciudad de Buenos Aires y 17 municipios del conurbano bonaerense que se encuentran bajo jurisdicción nacional.

El presente artículo contribuye al conocimiento de los resultados de la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento en Argentina, específicamente de las experiencias subnacionales de provisión, a partir de centrar la atención en un caso poco estudiado: la concesión de los servicios en la provincia de Buenos Aires durante 1999-2006. El trabajo posee la siguiente estructura, luego de la presente introducción se realiza una reseña histórica de la provisión de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires; seguido se enfatiza en la concesión de la empresa provincial a partir de caracterizar el contexto en el que se desarrolla, la división del territorio en áreas de negocios, el ingreso de Azurix Buenos Aires S.A. y de Aguas del Gran Buenos Aires S.A. y por último, se detallan las conclusiones.

2. Breve reseña histórica de la provisión de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires

El servicio de infraestructura de agua se inició en la Argentina en 1869, específicamente en la ciudad de Buenos Aires, y posteriormente se inauguró el de cloacas. Para entonces, la ciudad que había tenido un crecimiento poblacional lento en los siglos anteriores y tras la inserción del país en el mercado internacional como productor de materias primas, fundamentalmente de carnes y cueros, alcanzaba una población de 170.000 personas. A diferencia de lo que sucedió en otros países, en la Argentina las obras sanitarias desde sus inicios se gestionaron desde el sector público y con "exclusión del poder municipal" (Regalsky 2010: 455)

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, los servicios en territorio bonaerense se originaron tras la decisión del gobierno provincial de fundar la ciudad de La Plata y constituirla como cabecera de la provincia de Buenos Aires, luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880. La legislatura provincial autorizó la construcción y contratación de las obras, encargó la elaboración de los planos mediante la ley 1611 de 1882 y designó una Comisión Central de Aguas Corrientes de la Provincia de Buenos Aires para que elaborase informes sobre la factibilidad de la expansión del servicio a partir de las obras ya construidas hacia el área de influencia de La Plata. Posteriormente, la comisión pasó a integrar la Oficina de Obras Sanitarias dentro del Departamento de Ingenieros en coexistencia con las secciones

Finalizado el cursado de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Rosario. Secretario Legislativo del Honorable Concejo Deliberante de Villarino.

ferrocarriles, hidráulica, puentes y caminos, arquitectura y dibujo, geodesia, catastro y archivo. El servicio de agua corriente fue inaugurado en 1885 y el de cloacas en 1905.

Si bien durante los primeros años del Siglo XX la cobertura de los servicios alcanzó niveles importantes en la ciudad de La Plata dónde se concentró la actividad política de la provincia, en otras ciudades y pueblos del interior aún no se visualizaba la posibilidad de concreción de los servicios. Para atender a esta cuestión la provincia autorizó mediante el otorgamiento de concesiones a distintas empresas privadas para que realizaran estudios, construyeran las infraestructuras y prestaran el servicio de agua corriente. Así, en 1906 se autorizó mediante ley 2981 al empresario Mariano Obarrio a establecer y explotar los servicios mediante la Compañía Aguas Corrientes de la provincia de Buenos Aires en la zona comprendida por la ciudad de Avellaneda (y sus suburbios denominados Piñero, Elortondo y Jiménez) y la ciudad de Lomas de Zamora (y los pueblos de Banfield, Temperley y Adrogué). Mientras la provincia otorgó la concesión mantuvo la responsabilidad de regular y fiscalizar el desempeño de las empresas privadas mediante el Departamento de Ingenieros.

Asimismo, el gobierno provincial y el nacional firmaron una serie de acuerdos tendientes a establecer las responsabilidades respecto a la creación, expansión y prestación de los servicios de agua y saneamiento en distintas localidades de la provincia. El primer convenio celebrado, aprobado mediante la ley 3134, refiere a la pujante ciudad turística de Mar del Plata dónde en 1907 la Nación se comprometió a ejecutar mediante la Dirección General de Obras de Salubridad de la Nación las obras tendientes a garantizar la provisión de agua y transferirlas a la provincia una vez amortizada la inversión realizada. Luego en las décadas siguientes se fueron agregando otros convenios que permitieron a la Nación prestar los servicios en una parte importante del Conurbano Bonaerense.

En 1910 la sanción de la ley 3221 estableció que la dirección, administración y conservación de las obras sanitarias quedaría atribuida a la Sección del Departamento de Ingenieros con el personal proveniente de la Oficina de Obras Sanitarias. Tres años después mediante la ley 3529 la provincia creó la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (DGSOSBA), que asumió la tarea de ejecutar las obras que posibilitasen la prestación de los servicios en territorio bonaerense. La creación del organismo intentó jerarquizar el sector pero dicha medida no logro sostenerse en el tiempo, ya que en 1915 la dirección pasó a ser aglutinada en la Dirección General de Salubridad Pública y Obras Sanitarias que coexistió al interior del MOP con otras reparticiones vinculadas con la gestión de los recursos hídricos como la Dirección de Hidráulica.

En 1924 la Dirección General de Salubridad Pública y Obras Sanitarias volvió a separarse, dejando, por un lado las tareas de salubridad pública a cargo de un organismo específico y por otro, a las obras sanitarias bajo la Dirección de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (DOS). La DOS permaneció sin grandes transformaciones hasta 1973 cuando el gobierno militar del Brigadier Moragues sancionó el decreto-ley 8065 por el cual creó la entidad autárquica denominada Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (AGOSBA), como sucesora. La creación de la AGOSBA se enmarcó en un período de continuo crecimiento de la población en áreas menos rentables

donde la empresa de jurisdicción nacional Obras Sanitarias de la Nación (OSN), no gestionaba la provisión y los hogares accedían mediante distintas modalidades sustitutas como perforaciones domésticas conectadas a distintos equipos de bombeo y pozos ciegos para el saneamiento.

La AGOSBA ocupó un lugar importante en el entramado de actores del sector al quedar como responsable de la prestación de los servicios, de las obras existentes y de las futuras en las áreas de la provincia no abastecidas por OSN y recibió el poder de policía sobre las instalaciones sanitarias internas. Durante los primeros años de su desempeño se evidenciaron distintos acontecimientos que afectaron el área de prestación de la empresa, por un lado, la transferencia y municipalización de los servicios no interjurisdiccionales llevada adelante por la provincia hacia una parte importante de las localidades del interior. Lo cual se vio posibilitado por la sanción previa del decreto- ley 9975/79 que dispuso en su artículo 1 la municipalización de las funciones y servicios que "por su índole" fueran "propios de la competencia comunal". Esto generó la transferencia de los servicios a cargo hasta entonces de AGOSBA a los municipios de Alberti, Arrecifes, Balcarce, Baradero, Benito Juárez, Bolívar, Campana, Cañuelas, Carmen de Areco, Colón, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Chacabuco, Chascomús, Chivilcoy, Escobar, General Alvear, General Belgrano, General Madariaga General Viamonte, General Villegas, Hilario Ascasubi, Las Flores, Lincoln, Lobería, Lobos, Luján, Magdalena, Miramar, Mercedes, Necochea, Olavarría, Pigüé, Pilar, Ramallo, Ranchos, Rauch, Rojas, Saladillo, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Pedro, Sierra de la Ventana, Sierras Bayas, Tornquist, Trenque Lauquen, Patagones, Tres Arroyos, Pedro Luro, 25 de Mayo y Villalonga.

Por otro lado, en 1980 el territorio a cargo de la empresa volvió a expandirse dado el proceso de descentralización y transferencia de los servicios, esta vez implementados por el gobierno Nacional, sobre la prestación, gestión y regulación de los servicios a cargo de OSN a las jurisdicciones subnacionales.¹ De esta forma, la provincia recibió así la responsabilidad sobre los servicios en municipios, de creciente importancia relativa, como General Pueyrredón.

En la provincia de Buenos Aires durante el Siglo XX se configuró un esquema heterogéneo de provisión de agua y saneamiento que involucró a los distintos niveles de gobierno y que tuvo -en una parte importante del territorio- al Estado provincial como productor de los servicios en sus distintas fases que se vinculan, en el caso del agua con la captación, producción, transporte, distribución y comercialización del agua potable; y en el caso del saneamiento con la colección, tratamiento, disposición y comercialización de efluentes.

En la década del ochenta las políticas sectoriales se vieron condicionadas por el fuerte desfinanciamiento estatal que afectó al país tras la crisis económica y el dramático legado de la dictadura.

¹ En 1979 en forma conjunta el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía dictaron las Resoluciones N° 9 y N° 1.332 por la que se transfirieron "sin cargo" a las provincias los servicios de los sectores eléctricos, de gas natural, de riego y obras sanitarias así como el sistema ferroviario con fecha del 1° de enero de 1981. El decreto N° 258/80 aprobó las Resoluciones ratificando la descentralización y transferencia previo a la firma de convenios entre el

Ya en los noventa la crítica situación en materia de desigualdad de la cobertura, calidad de la prestación y tenues niveles de tratamiento de los efluentes fueron los argumentos centrales esgrimidos por el gobierno provincial para promover la concesión a capitales privados de los servicios prestados por la AGOSBA.

3. La concesión de la AGOSBA

3.1 El contexto político nacional y su incidencia en la provincia de Buenos Aires

En un contexto institucional marcado por la salida anticipada del presidente Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical, y un hostil escenario económico signado por la crisis hiperinflacionaria, la recesión y la cesación parcial en el pago de la deuda externa se inició, a mediados de 1989 en la República Argentina, una importante modificación en el sistema de relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado.

A nivel nacional, el gobierno del presidente Carlos Menem, del partido justicialista, pasó a alinearse con las políticas de libertad de mercado propugnadas por el llamado Consenso de Washington que propusieron la privatización de empresas públicas, restricciones al gasto público, eliminación de subsidios al consumo, prioridad al equilibrio macroeconómico, desregulación de mercados, apertura comercial, flexibilización de las condiciones laborales, que buscaban imponer una mayor disciplina para contener el déficit fiscal del sector público y equilibrar las cuentas externas (Forcinito y Nahón, 2005). Dichas reformas, de sesgo neoliberal, fueron presentadas a la sociedad como la forma de enfrentar la "quiebra del Estado", continuaron con los cambios introducidos por el gobierno cívico-militar que irrumpiera en 1976, y logró el apoyo de distintos medios de comunicación, de los grupos económicos locales y de los acreedores externos.

El punto de partida del viraje del Estado fue la sanción en 1989 de las leyes 23.696 y 23.697 conocidas como de Reforma del Estado y de Emergencia Económica. La línea argumental que fundamentó la Ley de Reforma del Estado², desde la perspectiva de quienes la implementaron, se basó en la necesidad de descargar al Estado del peso antifuncional provocado por su déficit estructural, crónica ineficiencia, carencia de recursos, estancamiento tecnológico, desinversión y falta de rentabilidad (Dromi, 1998).

En este marco, las concesiones o privatizaciones de las empresas públicas con mayores potencialidades constituyeron la "prenda de paz" que lograra conciliar los intereses de los sectores dominantes y cambiar la concepción de la "comunidad de negocios" respecto al gobierno local (Azpiazu,

gobierno nacional y los gobiernos provinciales, mientras tanto OSN mantuvo bajo su jurisdicción a la Ciudad de Buenos Aires y a trece partidos del conurbano

² La ley nacional 23.696, en su artículo n° 1, declaró en estado de emergencia la situación económica financiera de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, obras sociales del sector público, bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en el que el Estado nacional o sus organismos descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias.

2003). El apoyo de dichos sectores permitió, en un contexto de liquidez internacional, el ingreso de capitales y la renegociación de la deuda externa a través de la firma del Plan Brady. La mayor parte de las ventas y las concesiones de empresas nacionales se llevó a cabo en el breve lapso comprendido entre 1990 y 1994. A partir de 1993 los Estados provinciales y municipales también se sumaron en forma masiva a la ola privatizadora, enajenando sus propias empresas regionales y locales.³

Bajo este contexto político imperante la provincia de Buenos Aires, bajo el gobierno de Eduardo Duhalde del Partido justicialista, impulsó las concesiones de las empresas públicas provinciales. Así durante la primera mitad del año 1997 llevó a cabo la privatización de la Empresa Social de Energía de Buenos Aires S.A (ESEBA), una de las principales empresas de generación y distribución de energía eléctrica de Argentina y en 1999 concesionó AGOSBA. En líneas generales, las principales reformas llevadas adelante por el gobierno nacional del presidente Menem contaron con el apoyo del gobernador Duhalde, que fuera parte de la fórmula que resultara ganadora en 1989 y que renunciara a la vicepresidencia para asumir el Poder Ejecutivo Provincial.

3.2 La desarticulación de la AGOSBA

En 1996 se sancionó el marco regulatorio del servicio de agua y saneamiento en territorio bonaerense, mediante la Ley 11.820, que habilitó la inclusión de actores privados en la prestación de los servicios y, de esta forma, la concesión de la histórica AGOSBA. La sanción de la norma y su implementación requirió el apoyo político de distintos bloques políticos que tenían representación en la legislatura y del Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires que aglutinaba a los trabajadores de AGOSBA.

Posteriormente, el gobierno de Duhalde llamó a licitación nacional e internacional para otorgar la concesión de los servicios que serían supervisados y regulados por una nueva autoridad reguladora establecida a esos efectos: el Organismo Regulador de Aguas Bonaerenses (ORAB).

La concesión requirió dividir el área de prestación de AGOSBA en tres áreas de concesión A, B, C y, a esta última en cuatro subregiones, consideradas como unidades de negocios.⁴ A diferencia de lo que

³ En esta línea, para Bonofiglio y Nahón (2007), una vez avanzado el programa de privatizaciones en la órbita nacional, la administración Menem promovió procesos de reestructuración y privatización equivalentes en el ámbito provincial. A este efecto, uno de los puntos del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", instaurado por el decreto Nacional N° 1.807/93, impulsado por la Nación sostenía taxativamente el compromiso de las jurisdicciones provinciales a "Propender a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias".

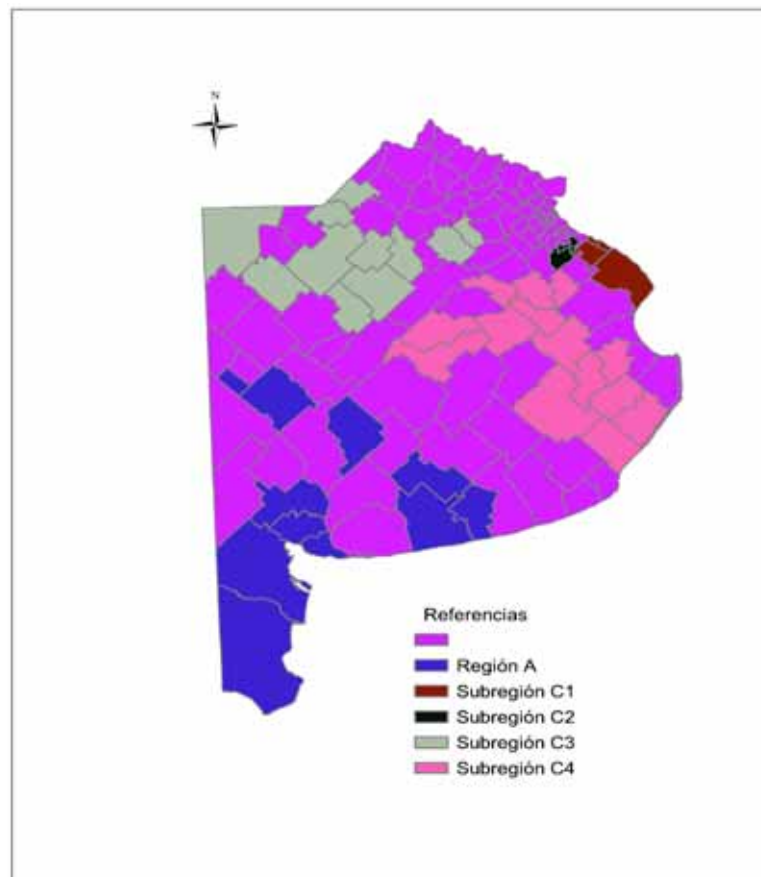
⁴ La zona A incluía: Adolfo González Chávez, Bahía Blanca, Bahía Blanca, La Madrid, Guaminí, Salliquelo, San Cayetano, Tornquist, Tres Arroyos, Villarino. La zona B: José. C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Rodríguez y Escobar. Mientras la zona C fue dividida en cuatro zonas: C1 (Berisso, Ensenada, La Plata, Magdalena, Punta Indio), C2 (Florencio Varela, Presidente Perón y San Vicente), C3 (Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chivilcoy, General Arenales, General Viamonte, Viamonte, Leandro N Alem, Lincoln, Navarro, Nueve de Julio, Pehuajó, Ramallo, Suipacha), C4 (Ayacucho, Dolores, General Paz, General Alvear, General

sucedió con la concesión de la empresa nacional primó en la adjudicación en cada área el criterio de mayor canon ofrecido.

En las áreas A y C, cómo muestra la figura 1, ingresó Azurix Buenos Aires Sociedad Anónima (ABA) tras ofrecer un canon de 438.555.554 pesos argentinos (en un marco de convertibilidad del peso argentino con el dólar norteamericano de ARS 1= USD 1) que implicaba una concesión por 30 años para la distribución de agua potable y el tratamiento y la eliminación de aguas residuales.

ABA se constituyó después de haberse adjudicado la oferta a dos sociedades subsidiarias indirectas del grupo Azurix Coporation: Azurix AGOSBA Sociedad de Responsabilidad Limitada y Operadora Buenos Aires Sociedad de Responsabilidad Limitada. La primera estaba registrada en Argentina y pertenecía en un 0,1% a Azurix Corporation y en un 99% a Azurix Argentina Holdings Inc. (sociedad constituida en Delaware), que a su vez era de propiedad plena de Azurix Corporation. La segunda, también registrada en Argentina, era de propiedad de Azurix Agosba Holdings Limited, registrada en las islas Caimán. Azurix Corporation era propietaria del 100% de las acciones de Azurix Agosba Holdings Limited. Por último, Azurix Corporation pertenecía a la multinacional Enron.

Figura 1: Área concesionada a ABA en la Provincia de Buenos Aires

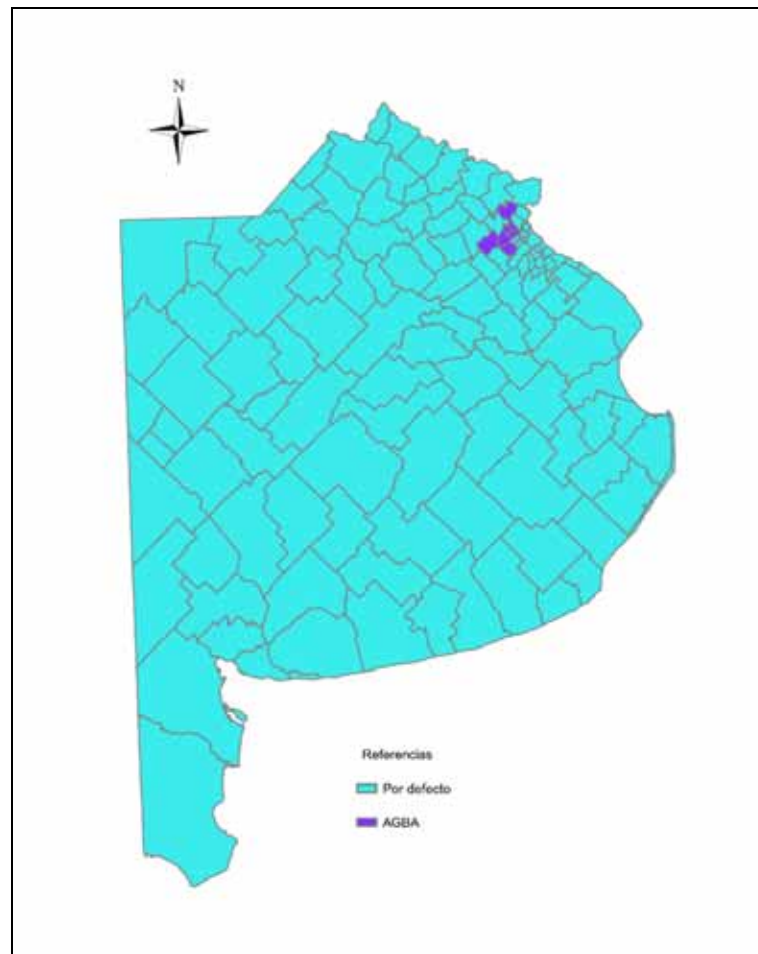


Belgrano, General Guido, General Juan Madariaga, General Lavalle, Las Flores, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Pila, Roque Pérez, Tapalque y Villa Gesell.

Fuente: Elaboración propia en base a contrato de concesión

El área B prevista en los pliegos licitatorios, figura 2, quedó en manos de Aguas del Gran Buenos Aires Sociedad Anónima (AGBA), consorcio compuesto por Aguas de Bilbao Bizkaia, Sideco Americana S.A., Impregilo S.p.A e Iglys S.A., tras el pago de un canon de 1.260.000 pesos argentinos por un plazo de 30 años⁵.

Figura 2: Área concesionada a AGBA en la Provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a contrato de concesión

A poco de asumir la prestación, en los dos casos se suscitaron distintos problemas y controversias que evidenciaron la complejidad de la administración del recurso hídrico y la regulación del servicio público.

⁵ Mediante Decreto Provincial N° 757/2002 se autorizó transferencia de las acciones pertenecientes a Sideco Americana S.A. a las empresas Impregilo S.p.A. e Iglys S.A. Por ello, a fin de dar cumplimiento al recaudo exigido por el Pliego de Bases y Condiciones y salvaguardar la relación porcentual en la participación accionaria, se integraron como nuevos accionistas las firmas Urbaser Argentina S.A., Urbaser S.A. y Dycasa S.A.

3.3 Azurix Buenos Aires Sociedad Anónima

ABA al asumir la concesión estaba obligada a desarrollar un plan de inversiones denominado Programa de Optimización y Expansión del Servicio (POES) que se dividió en seis Planes Quinquenales correlativos. El POES comprendía metas en torno a la expansión del servicio, planes de acción y las obras necesarias para alcanzar las metas y los compromisos cuantitativos, cualitativos y de eficiencia del servicio y la obligación de cobertura geográfica. Es importante señalar que desde el inicio de la concesión ABA incumplió todas las metas que incluía el contrato, a la par que buscaba modificarlo (alegando el quebrantamiento de la ecuación económica financiera al no mediar una reestructuración de tarifas), y recibía sin solución de continuidad diversas sanciones del ORAB.

Urbiztondo (2001) destaca que ABA pagó un canon⁶ excesivamente alto de difícil recupero y que el flujo operativo evidenció ser muy problemático debido a una estructura tarifaria sumamente deficiente (con fuertes subsidios cruzados entre usuarios de una misma región y entre usuarios en distintas regiones, previendo una medición generalizada ineficiente y con una fuerte reducción tarifaria implícita, etc.), y a la negativa de la Provincia de otorgar a la empresa los instrumentos que le permitieran incrementar las tarifas conforme se previó contractualmente (por ejemplo, evitando el uso del nuevo catastro, etc. por razones electorales).

Los incumplimientos de las cuestiones mínimas por parte de ABA generaron fuertes cuestionamientos de los usuarios desde los primeros meses de su gestión. Los reclamos se vincularon con la distribución de agua con exceso de arsénico y flúor en Carlos Casares, Nueve de Julio y Pehuajó, los numerosos e imprevistos cortes del servicio y la falta de presión del suministro en La Plata, Berisso, Florencio Varela, General Villegas, Carlos Casares, French y Pehuajó.

Uno de los episodios más significativos del accionar de ABA se evidenció en la denominada crisis del agua que se inició en abril del 2000 y se mantuvo por dos meses en Bahía Blanca, tras la proliferación de algas microscópicas en el embalse Paso de las Piedras, del cual se abastecía la ciudad.⁷ Tras la denuncia

⁶ Mientras que fue el único oferente en dos subáreas, en las tres restantes el canon propuesto fue casi 18 veces más que el de su inmediato competidor (Azipazu y Bonofiglio, 2006a). Es presumible pensar que hubo un cálculo especulativo y rentístico por parte de ABA al momento de pagar la desproporcionada suma por el canon. La oferta muy alta realizada es un indicio o presunción de su intención para tratar de mejorar el valor de las acciones de la empresa Enron (que lucraba con su burbuja financiera), especulando con la debilidad ex post del regulador para ejercer oportunismo empresario y trasladar el valor del canon a las tarifas.

⁷ A los efectos de comprender la "crisis del agua" que aconteció en los meses de abril y mayo de 2000 es menester analizar la Circular 31 (A), emitida por el gobierno bonaerense el 23 de abril de 1999, denominada "Obras de remoción de algas en el Dique Paso de las Piedras", que integraba el pliego licitatorio. Ella establecía que esta obra en ejecución, sería transferida sin cargo al concesionario una vez concluida la misma. Consistía en la construcción de una planta de micro filtrado, el re-acondicionamiento de los filtros de la Planta Potabilizadora Patagonia, etcétera. Lamentablemente, las "Obras de Remoción de Algas" tenían graves defectos de diseño y construcción que imposibilitaban un correcto funcionamiento. Además, al momento de concesionarse el servicio, el dique Paso de las Piedras venía de una seria e importante reparación por lo que la presa solo podía ser operada con una cota de embalse reducida. Así, la Provincia de Buenos Aires mantuvo el embalse lleno tan sólo en un 25% para poder completar las obras, lo que contribuyó a que la floración de algas alcanzara proporciones extraordinarias.

de distintos usuarios que sostuvieron percibir olor a gamexane y un color ocre en el agua que se distribuía en la red se generó fuerte conmoción social.

En general, los reclamos se vincularon con los incumplimientos por parte de ABA de distintos rubros del POES: expansión, obras de infraestructura, micromedición, renovación de cañerías, calidad del servicio, etc.

Asimismo, en materia regulatoria, la debilidad y precariedad que caracterizó la experiencia privatizadora en la Argentina se manifestó también al momento de la toma de posesión de ABA de la concesión. Del traspaso se puede traslucir un diseño contractual inconsistente, por ejemplo el Reglamento del Usuario se puso en vigencia recién el 1 de enero de 2001, lo que implicó una situación de vulnerabilidad de los usuarios por mucho tiempo; la constitución de una endeble agencia reguladora con escasos recursos y con falta de delegados en las distintas regiones⁸, recurrentes intentos de renegociaciones contractuales, y la colisión con normas de superior *status* jurídico.

Luego de varios intentos de modificar las tarifas, ABA manifestó encontrarse en una situación de asfixia financiera y en febrero de 2002 anunció la presentación en concurso de acreedores.

Finalmente, el 12 de marzo de 2002 el Poder Ejecutivo Provincial, que había rechazado en noviembre la rescisión por falta de justificativos (decreto 2598/01), dictó el decreto 508/02 por el cual rescindió el contrato por culpa del concesionario con retroactividad al 7 de marzo. Se adujeron dentro de las causales, por un lado los incumplimientos del POES, destacando que si bien el contrato de concesión no expresaba compromisos de inversión en pesos, en razón de que se trata de un contrato de objetivos con metas cuantitativas (número de conexiones a realizar, parámetros de calidad, presión de agua, kilómetros de cañerías, etc.) la valorización del POES aprobado por el ORAB equivalía a una inversión de \$ 295.038.000 para el primer quinquenio.

En este sentido, se constató que para los dos primeros años de la concesión, el nivel de inversión esperado era del orden de \$ 114.101.000 y sólo se comprobaron erogaciones imputables al plan por \$ 7.988.000, es decir, no se ejecutaron compromisos por \$ 106.113.000, importando un incumplimiento que medido en términos de inversión financiera alcanza al 93%. Asimismo, el acto administrativo resaltaba que era de público conocimiento la quiebra de la compañía texana Enron, considerada la mayor debacle empresarial de la historia económica de los Estados Unidos, provocando el despido de 22.000 empleados y la caída del valor de sus acciones situación que debilitaba a la concesionaria provincial. Por otro lado, también se adujeron: falta de insumos, deudas con las Provincia y abandono de servicio; el concurso de ABA y del operador; y los reclamos de los usuarios. (Azpiazu y Bonofiglio, 2006b).

Asimismo se declaró el estado de emergencia del servicio sanitario y se creó Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima (ABSA), sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, para prestar el servicio -decreto 517/02, ratificado por ley 12.989- ABSA asumió la prestación del servicio en la zonas y

⁸ En este contexto debe subrayarse que la ciudad de Bahía Blanca no tenía por entonces un delegado local del ORAB, que recién fue designado en diciembre de 2000. Esto generó malestar en la población atento a que las decisiones del organismo se tomaban a más de 600 km. de distancia.

partidos que fueran concesionados a ABA, en iguales términos y condiciones que los previstos en el contrato de concesión celebrado oportunamente con ésta última, con excepción del régimen de inversiones y de expansión del servicio, el cual debió adaptarse en función de las necesidades sobrevinientes de la desinversión y abandono.

Posteriormente, Azurix Corporation inició un procedimiento arbitral contra Argentina, por entender que dicha nación había violado varios preceptos del Tratado sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones⁹ de 14 de noviembre de 1991, suscrito entre la República de Argentina y Estados Unidos de América, en el marco de la actuación del gobierno Provincial de Buenos Aires con respecto a la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento. Finalmente, el 26 de julio de 2006, el CIADI emitió un laudo condenando a la Argentina pagar US\$165.240.753 (ciento sesenta y cinco millones doscientos cuarenta mil setecientos cincuenta y tres dólares de Estados Unidos)¹⁰.

3.4 Aguas del Gran Buenos Aires Sociedad Anónima

Respecto a la concesión de AGBA es necesario resaltar que el canon pagado fue muy bajo en relación con la cantidad de habitantes y en comparación con el precio abonado por ABA. La empresa asumió el riesgo al decidir invertir en una zona poca atractiva, que inicialmente cuando se llamó a licitación fue declarada desierta y en un segundo llamado solo AGBA presentó oferta.

La zona ostentaba un déficit en infraestructura básica, sólo el 35,4% de los hogares contaban con acceso al agua por red y el 13,4% al servicio de cloacas, presentaba altos niveles de vulnerabilidad social, importantes índices de pobreza y niveles de incobrabilidad del 37% de los usuarios en 1999.

En tal sentido, la concesión estaba basada en el principio del riesgo empresario y por lo tanto sólo podían invocarse alteraciones en las condiciones del mercado de bienes y servicios comprometidos en la concesión, en tanto se originen en decisiones expresas de la autoridad pública competente, sin perjuicio de lo establecido en las Revisiones Ordinarias Quinquenales y en las Revisiones Extraordinarias por Índices de Costos y Extraordinarias Generales.

La empresa estaba obligada a realizar grandes inversiones a fin de alcanzar los objetivos del POES referidos a la cobertura de los servicios, se comprometió a invertir 230 millones de dólares durante los primeros cinco años y a lograr que, para el año 2004, el 74% de la población estuviese conectada a la red de agua y el 55% estuviese conectado a la red de cloacas.

Para mayo de 2001 AGBA, pese a que al momento de licitar tenía conocimiento de las vicisitudes económicas del área, solicitó la renegociación del contrato y la suspensión de sus obligaciones, alegando la

⁹ A partir de los TBI firmado en los años noventa los inversores extranjeros comienzan a limitar seriamente las decisiones "soberanas" (por ejemplo soberanía jurisdiccional) de los Estados receptores.

¹⁰ La decisión final del Tribunal fue que la República Argentina infringió el Artículo II (2) (a) del TBI al no dispensar un tratamiento justo y equitativo a la inversión de Azurix Corporation; no otorgó a la inversión entera protección y seguridad que le caben según lo dispuesto en el artículo II (2) (a) del TBI. 4, y que infringió el artículo II (2) (b) del TBI al adoptar medidas arbitrarias que menoscabaron el uso y goce de la inversión.

elevada tasa de incobrabilidad y dificultades de financiamiento. Dos meses más tarde reiteró su pedido de renegociación y suspensión del POES, pero esta vez alegando la crisis económica que azotaba al país.

En enero de 2002 el Congreso Nacional sancionó la ley 25.561 de Emergencia Nacional por la cual se eliminó la indexación de las tarifas en dólares estadounidenses contemplada en los contratos de concesión de los servicios públicos. La Provincia, en igual sintonía, dictó la ley 12.858 de Emergencia Provincial que pesificó y congeló las tarifas de los servicios, incluyendo los prestados por AGBA. Esta situación produjo una reducción de dos tercios en los ingresos de la concesionaria. Azpiazu y Bonofiglio (2006a) sostienen que la ruptura del régimen de convertibilidad agudizó la protesta empresaria y, más allá de la neutralización del POES -readecuación de las metas-, AGBA sólo cumplió los objetivos fijados para el primer año de gestión y concentró las obras de expansión en las zonas de relativo mayor poder adquisitivo, mientras que en el resto de los partidos la expansión de las redes fue muy baja o nula.

En el año 2003, el gobernador Felipe Solá, del partido justicialista, estableció un nuevo marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales mediante el decreto 878/03 que reemplazó a la Ley 11.820 de 1996. El mismo alteró las reglas de juego iniciales de AGBA, afectó sus intereses disponiendo, entre otras medidas, la intervención del Estado en las decisiones societarias (art. 47), la vigencia de la tarifa social para usuarios de escasos recursos económicos (art. 55) y el impedimento de cortar el servicio a clientes morosos (art. 61 inc. B).

La gestión empresarial de AGBA concluyó el 11 de julio de 2006 cuando se dictó el decreto 1.666 que determinó la rescisión por: incumplimientos graves de disposiciones legales, contractuales o reglamentarias aplicables al servicio; atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el POES, como renovación y/o reacondicionamiento de cañerías, expansión del servicio, micromedición, obras de infraestructura, valores de presión registrados sobre los puntos de muestreos en la red, así como curvas comparativas por localidad de la evolución de los parámetros de calidad de agua cruda y potable.

El incumplimiento observado alcanzaba al 84% para las instalaciones de redes de agua y prácticamente el 100% en cuanto al tendido de redes cloacales, circunstancias que privaron a prácticamente 100.000 posibles nuevos usuarios de disponer de agua potable y a 150.000 posibles usuarios de desagües cloacales en el ámbito de la concesión. Las únicas inversiones en infraestructura se efectuaron en las áreas más rentables de los municipios de Escobar y General Rodríguez.

Por otro lado, se alegó la reiterada violación del Reglamento del Usuario; reticencia u ocultamiento de información al organismo regulador; falta de constitución, renovación o reconstitución de la garantía de cumplimiento del contrato, y de la garantía de cumplimiento de las obligaciones del operador.

A fin de dar continuidad al servicio público, la Provincia dictó el decreto 1.677/2006 por el cual dispuso que ABSA asumiera la prestación del servicio de la zona que correspondía a AGBA.

Casi un año después, el 20 de julio de 2007, el CIADI recibió una solicitud de arbitraje presentada por el consorcio de Aguas de Bilbao Biskaia y Urbaser, accionistas de AGBA, en contra de la República

Argentina en virtud del acuerdo para la promoción y protección recíprocas de inversiones, firmado por el país y el Reino de España en 1991. Dicha controversia no tiene definición todavía.

Por su parte, Impreglio (el otro accionista de AGBA) presentó el 25 de julio de 2007, una solicitud de arbitraje por violación al TBI, celebrado entre Argentina-Italia en mayo de 1990. En este caso el Tribunal¹¹, el día 21 de junio de 2011, resolvió condenar al país al pago de una suma de US\$ 21.294.000 más los intereses.

4. Conclusiones

La concesión de la empresa pública responsable de la prestación de los servicios de agua y saneamiento en la mayor parte del territorio bonaerense, se insertó en una década de grandes reformas de sesgo neoliberal que afectaron distintas aristas de la vida cotidiana.

Por entonces, como señalamos en este artículo, el sector de agua y saneamiento que se expandió a partir de la presencia estatal en la provisión experimentaba una merma en las inversiones que daba lugar a bajos niveles de cobertura, calidad y sustentabilidad de los servicios.

A nivel internacional a la par que cobraban importancia los grupos económicos vinculados a la comercialización del recurso hídrico, se promovían como forma de mejorar los indicadores sociales ligados a la prestación, la inclusión de actores privados en la gestión de los servicios por redes.

En la Argentina las concesiones de las empresas prestatarias se iniciaron en 1991 en la provincia de Corrientes y afectaron a la mayor parte de las jurisdicciones. En la provincia de Buenos Aires la concesión de la AGOSBA se desarrolló luego que el gobierno provincial articulara los intereses de múltiples actores y a diferencia de lo que sucedió en otras jurisdicciones, la concesión le permitió el ingreso de importantes recursos producto del pago del canon de las empresas que recibieron la concesión.

Más allá que trascurrieron tres años desde la sanción de la ley 11.820 que habilitara al Estado provincial a concesionar la prestación de los servicios hasta su concreción en 1999, así como la existencia de experiencia acumulada respecto a la complejidad de la regulación y del accionar empresario en otras jurisdicciones, los resultados alcanzados en términos de los objetivos sociales perseguidos por la concesión de la empresa provincial estuvieron lejos de alcanzarse en el área de prestación de ABA y AGBA.

La complejidad de la prestación del servicio público de agua potable se magnificó dentro de un contexto regulatorio deficiente donde, a diferencia de lo que sucedió en las concesiones de los servicios de mayor tamaño relativo del país, el marco regulatorio se sancionó con anterioridad a la concesión; pero la agencia responsable de aplicarlo comenzó a operar de forma contemporánea al ingreso de los consorcios, se vio dotada del personal de la ex AGOSBA no absorbido por las concesionarias y contó con escasos recursos económicos y tecnológicos para las funciones a desempeñar.

¹¹ El laudo dispuso que la República Argentina violó el TBI Argentina-Italia al no conferir un trato justo y equitativo a la inversión de Impreglio.

De acuerdo al Tribunal del CIADI, el Estado Concedente no respetó las reglas de juego que daban marco a la actividad por lo que dicha inseguridad jurídica provocó daño a las empresas y a la regularidad de la prestación. No obstante, los fallos no plantean que en los casos bajo análisis el desempeño empresario se caracterizó por el incumplimiento de los compromisos contractuales de inversión, de ampliación de la cobertura y mejora del tratamiento de los efluentes. Dicho accionar limitó la seguridad de los usuarios y consumidores de los servicios e impidió incorporar a un conjunto importante de potenciales usuarios que continuaron accediendo al agua y saneamiento por modalidades menos seguras.

Finalmente, el retorno de la prestación de los servicios de agua y saneamiento a una empresa con mayoría accionaria estatal enfrenta una serie de desafíos vinculados a los problemas centrales del sector que las concesiones no lograron mejorar: la desigualdad en materia de cobertura que afecta negativamente a los sectores más postergados de la estructura social, crecientes niveles de contaminación del agua, reducida macromedición y micromedición, entre otros.

Referencias Bibliográficas

- ARIÑO ORTIZ, G. (1996) *La regulación económica*. Buenos Aires, Abaco, Universidad Austral, 1996.
- ARIÑO ORTÍZ, G. y CASSAGNE J. (2005) *Servicios Públicos, Regulación y Renegociación*. Buenos Aires, Lexis Nexis / Abeledo-Perrot, 2005.
- AZPIAZU, D. (2003) *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor equidad social*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2003
- AZPIAZU, D., CATENAZZI, A. y FORCINITO, K. (2004) *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Informes de Investigación N° 19 de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, la Universidad Nacional de General Sarmiento. 2004.
- AZPIAZU, D. y BONOFIGLIO, N. (2006a) *Nuevos y viejos actores los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad*. Documento de Trabajo N° 16, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires, FLACSO, 2006.
- AZPIAZU, D y BONOFIGLIO N. (2006b) "Nuevos escenarios macroeconómicos y servicios públicos. Reconfiguración empresarial en los sectores de agua potable y saneamiento, y distribución eléctrica. Diferencias y similitudes". En *Revista Realidad Económica*, 2006, N° 224, 32-68.
- AZPIAZU, D. y BONOFIGLIO, N y NAHÓN, C. (2008) *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Documento de Trabajo N° 18, Área de Economía y Tecnología, Buenos Aires, FLACSO, 2008.

BONOFILIO, N. y NAHÓN, C. (2007) "La experiencia subnacional de servicios públicos en Argentina. Los casos de distribución de energía eléctrica y agua y saneamiento". XII Congreso del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 2007.

CÁCERES, V. (2013) "La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la provincia de Buenos Aires: un accionar discriminatorio del Estado". En *Realidad Económica*, 2013, Nº 274, 22-45.

CÁCERES, V. (2011) *La problemática del acceso al agua potable y al saneamiento domiciliario por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en el Partido de José C. Paz, en el interior del AMBA*. Tesis de la maestría en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento- Instituto del Desarrollo Económico y Social, Los Polvorines, 2011.

CARBAYO, A. (2011) *El fracaso de la concesión del servicio público de agua potable y saneamiento por parte de Azurix Buenos Aires S. A. en la Provincia de Buenos Aires. El caso de Bahía Blanca*. Tesis de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2011.

DROMI, R. (1998) *Empresas Públicas. De Estatales a Privadas*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.

FORCINITO, K. y NAHÓN, C. (2005) "La fábula de las privatizaciones: ¿Vicios privados, beneficios públicos? El caso de la Argentina (1990-2005)". Buenos Aires, Grupo de Trabajo en Economía, Observatorio Argentino, New School University, 2005.

ISUANI, F. (2010) *Política Pública y Gestión del agua: aportes para un debate necesario*. Los Polvorines, Prometeo Libros, 2010

REGALSKY, A. (2010) "De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública. Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930". En *Desarrollo Económico*, 2010, Nº 199 Vol. 50, 455-483.

URBIZTONDO, S. (2001) "Las concesiones fallidas: ¿quién tiene la culpa?". [En línea]. Buenos Aires, Fundación Investigación Económicas Latinoamericanas, 2001, <http://201.216.237.145/server1/notes/coyuntu39.pdf> [26 de febrero de 2012].

Fuentes documentales consultadas

Documentos

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Nº 15, El derecho al agua (Arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 29th sección, Geneva, 11-29 Noviembre 2002.

BANCO MUNDIAL. CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES. "Azurix Corporation c. República Argentina". Caso No. ARB/01/12. Washington, D.C.: julio de 2006,

http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC507_Sp&caseId=C5 [26 de febrero de 2012].

BANCO MUNDIAL. CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES. "Impregilo S.p.A. c. República Argentina" Caso CIADI No. ARB/07/17. [En línea]. Washington, D.C.: julio de 2011, https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC2171_Sp&caseId=C109 [10 de agosto de 2013].

Normativa

Ámbito de la Provincia de Buenos Aires

Ley 671

Ley 1463

Ley 1486

Ley 1508

Ley 1611

Ley 2981

Ley 3134

Ley 3338

Ley 3529

Ley 3580

Ley 3833

Ley 5137

Ley 6209

Ley 11.820

Ley 12.858

Decreto 2923/1949

Decreto-Ley 8065/1973

Decreto- ley 9975/1979

Decreto Nacional N° 1.807/93

Decreto 2598/2001

Decreto 508/2002

Decreto 517/2002

Decreto 757/02

Decreto 878/2003

Decreto 1.666/2006

Decreto 1.677/2006

Ámbito Nacional

Ley 23.696

Ley 25.561

Resolución N° 9 Ministerio del interior

Resolución N° 1.332 del Ministerio de Economía

Decreto N° 258/1980