

# Sueños líquidos: una ecología política de la privatización del servicio de agua en Buenos Aires

*Alex Loftus\**  
*David A. McDonald\**

Las relaciones de poder se han modificado de manera dramática en Buenos Aires y la concesión de agua ha contribuido a este cambio. Los grupos de élite nacionales e internacionales han ganado, mientras que los grupos pobres han perdido. Aguas Argentinas ha sido capaz de capturar el estado y los trabajadores, anestesiando a los principales organismos que podrían haber actuado para controlar sus actividades. La ideología de que los servicios públicos no pueden ser manejados de manera eficiente por el estado ha pavimentado el camino para los monopolios privados en los cuales el público paga más por servicios que todavía son ineficientes.

\* David A. McDonad (dm23@post.queensu.ca) enseña en los Departamentos de Geografía y Estudios Políticos de la Universidad de Queen, Canadá y es codirector de los Servicios de Proyectos Municipales ([www.queensu.ca/msp](http://www.queensu.ca/msp)). Alex Loftus (alexloftus@hotmail.com) está terminando un Master en el Departamento de Geografía de la Universidad de Queen. Los autores agradecen a Itziar Gómez Carrasco por sus importantes aportes en este proyecto de investigación. También agradecen la vital ayuda de Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo y Martín Schorr de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Carlos Vilas del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) de Buenos Aires. Las opiniones vertidas aquí son de los autores.

Traducción del inglés: Rolando Astarita

## El proceso de privatización del agua

En agosto de 1989 el gobierno de Menem lanzó la ley de Reforma de la Administración Nacional (N° 23.696) que declaraba el estado de emergencia económica en la provisión de los servicios públicos. La ley autorizaba "la privatización parcial o total o la liquidación de compañías, corporaciones, establecimientos o propiedades productivas, total o parcialmente poseídas por el estado", incluyendo como requerimiento previo que debían ser declaradas "sujetas a privatización" por el Poder Ejecutivo, aprobación que debería ser provista, en todos los casos, por una ley del Congreso (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos 1993, 4). Con ese decreto Menem podía privatizar las redes de agua y cloacal de Buenos Aires, Obras Sanitarias de la Nación (OSN), sin consulta pública. El gobierno sostuvo que era "urgente" a fin de avanzar en las reformas. A su vez esto dio como resultado nuevos decretos presidenciales, los 2074/90, 1443/91 y 2408/91, que establecían que la privatización tomaría la forma de una "concesión".

El programa de reestructuración económica estaba encabezado por el ministro de Economía Domingo Cavallo, quien sostenía que la privatización se había con-

vertido en necesaria para acabar con la hiperinflación, que había alcanzado el 4.923,6% en 1989 -"un record estadístico que ha marcado con una cicatriz la conciencia nacional" (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos 1993, 3). De acuerdo con *Prensa Económica* (Anon. 1991: 35) "para el ministro Cavallo, llevar a cabo la privatización de las empresas manejadas por el gobierno en un tiempo récord es un deber, dado que el principal pilar de la convertibilidad es el superávit fiscal y por lo tanto se basa sobre la entrada de fondos que provengan de las privatizaciones".

En 1993 el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estaban involucrados en el sector de aguas de la Argentina desde hacía varios años; el BID había prestado a OSN 90 millones de dólares en 1989. Una vez que el gobierno anunció su ley de reforma del estado, el Banco Mundial creó y designó un equipo de consultores técnicos y financieros británicos, provenientes del sector privado, para aconsejar sobre el futuro del sector de aguas de Buenos Aires. El Banco Mundial también fue responsable por recomendar y seleccionar compañías luego de la presentación de las ofertas. En este estadio se formó un Comité de Privatización, que comprendía representantes del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, el SG-

<sup>1</sup> SGBATOS es el Sindicato del Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias, que a su vez es parte de la FENTOSS, la Federación Nacional de Trabajadores

BATOS<sup>1</sup> (el principal sindicato en el sector de aguas) y OSN.

Una vez que se tomó la decisión entre los grupos de élite, ya no hubo discusiones sobre la privatización. Se discutieron opciones *dentro* del cuadro de la privatización, que se reducían a la cuestión de si convenía dividir el área en concesiones que compitieran entre sí (una recomendación del Banco Mundial) o dividir la red verticalmente en diferentes servicios. El Comité de Privatización se estableció esencialmente para discutir *cómo* privatizar. Virtualmente no se dio información a la población, ya que el Comité se basaba sobre la prensa para publicar e interesar a la opinión pública en las cuestiones implicadas. No hubo participación de la gente hasta las audiencias públicas que se hicieron en junio de 2000, siete años después de que se había firmado el contrato y dos años después de que se suponía había comenzado el segundo plan quinquenal.

### **Cooptando a los trabajadores**

Los trabajadores habían sido una de las principales fuentes de oposición a los intentos iniciales de privatización que se hicieron de mediados a fines de los años ochenta. Se habían convocado trece huelgas generales para blo-

quear el avance de tales reformas. Menem y Cavallo comprendían los niveles de apoyo que el partido justicialista tenía todavía entre los trabajadores. Esto significaba que había que garantizar un lugar a los líderes sindicales en las discusiones acerca de la privatización. Para asegurarse un apoyo continuado durante y después del proceso de privatización, la ley de la reforma del estado ofreció a los trabajadores una participación del 10% en la compañía privatizada a través del Programa de Propiedad Participada (PPP).

La clave para entender la cooptación del sindicato en el proceso reside en el PPP. Como sostienen Artana, Narvajas y Urbiztondo en un artículo para el BID y la consultora neoliberal FIEL<sup>2</sup>: "Destinar el 10% de las acciones a los trabajadores de la ex OSN a través del Programa de Propiedad Participada tuvo como objetivo 'comprar' su consentimiento a la concesión, y ha sido una práctica común del Gobierno nacional para llevar a cabo las privatizaciones " (1999, 211). Se refieren al modelo como de "capitalismo popular" y reconocen que ha sido un medio efectivo -aunque caro- para quebrar la oposición sindical.

Aunque consagrada por la ley, muchos trabajadores y líderes sindicales sufrieron una intensa presión para colaborar con el PPP a

---

de Obras Sanitarias. Ambos estaban afiliados a la CGT, la principal confederación del movimiento laboral.

<sup>2</sup> Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

fin de garantizar su parte del 10%. En entrevistas con los autores en 2000, representantes del SGBATOS dijeron que su apoyo al proceso no sólo había garantizado que recibieran las acciones, sino también que la recepción de pagos antes que los sectores que se estaban oponiendo a las privatizaciones. La estrategia de cooptación pareció dar resultados, y los líderes del SGBATOS pasaron de sus iniciales denuncias de las privatizaciones de los servicios públicos, a ofrecerles pleno apoyo. Esencialmente fueron sobornados para "acompañar" el proceso del principio al fin, un proceso que resultó en una reducción a la mitad de la planta de personal debido a los despidos.

A pesar de que los líderes sindicales tenían derecho al veto en el proceso, ese poder *nunca* fue utilizado. Todas las decisiones se tomaron por consenso, incluyendo la pérdida de una gran parte de la fuerza laboral. Debe destacarse que, debido a sus vinculaciones con el peronismo en el poder, muchos líderes sindicales formaban parte, por aquel entonces, de la élite política. Como comentó uno de los entrevistados: "Existe una gran diferencia entre los líderes de los sindicatos y los afiliados de base. Los dirigentes pertenecen a la élite política; representan los mismos intereses que los representados por varios ministros. Todo el que participó en el proceso de privatización formaba parte de un grupo íntimo de amigos del

Presidente". Por ejemplo, Carlos Ben, uno de los directores de la compañía que ahora tiene la concesión del agua, fue líder sindical. De forma similar, la cabeza del ente regulador que supervisa la concesión, fue director de OSN; y de él se espera que en este rol "controle" a sus antiguos colegas. La distinción entre el sindicato, el directorio de la empresa y el ente regulador es a menudo borrosa, y a veces directamente no existe. Ciertamente la colusión de estos intereses en el proceso significó que la privatización de las redes de agua y cloacal de Buenos Aires fuera más fácil de impulsar, y estuviese destinada a beneficiar y fortalecer a los grupos de élite.

### **"No hay alternativa"**

De las entrevistas con los que tomaban decisiones clave también se desprende que entre los líderes sindicales había un sentimiento generalizado de que la privatización no podía impedirse. Esto se debe en buena medida al poder del ministro de Economía en el Comité de Privatización y al supuesto de que no había -ni podía haber- alternativa a la serie de reformas neoliberales que conformaban el así llamado Consenso de Washington. Para que esta ideología ganara aceptación en la Argentina fue crucial la crisis hiperinflacionaria, que en lo esencial disciplinó a la población para que aceptara las privatizaciones como una solución. El ministro de

Economía y Obras y Servicios Públicos afirma en un documento de 1993: "La clave para estos cambios [privatizaciones] fue la toma de conciencia de que el modelo económico que la Argentina había seguido durante décadas estaba agotado. La crisis hiperinflacionaria fue *útil* para dejar en claro que era imposible alcanzar el crecimiento y la estabilidad con una economía regulada y cerrada al mundo exterior, con un sector público deficitario y operando en muchas áreas no apropiadas" (1993, 3 énfasis añadido).

El sector de agua no era, de todas maneras, deficitario (en realidad tuvo superávit en 1992) y por muchos sería considerado un área "apropiada", e incluso vital, para que estuviera involucrado el estado. Esto no significa afirmar que el modelo económico de la Argentina de los ochenta "estaba siendo exitoso", ni que OSN fuera capaz de realizar una buena tarea. OSN estaba sufriendo una seria subinversión: las pérdidas de agua habían alcanzado entre el 40 y el 50%; en los meses de verano con frecuencia había cortes de agua y existía una seria polución como resultado de la escasa red cloacal y el tratamiento inadecuado de las aguas servidas. Un hecho crucial era que el 30% de la población que vivía en el conurbano bonaerense no tenía acceso a la red de agua. El servicio estaba claramente maduro para una reforma de proporciones. De todas maneras, no se conside-

ró la posibilidad de una reforma por fuera del sector privado. Parecía que no había alternativa a la privatización.

Además de esto, varios entrevistados sugirieron que en los años previos a la privatización la ya mala situación fue empeorada intencionalmente para fortalecer los argumentos acerca de la inconveniencia que los servicios estuvieran en manos del estado. Sea o no verdad esto, sí es cierto que el gobierno aumentó los precios entre 1991 y 1992 a fin de allanar el camino para que la opinión pública aceptara la privatización, tema que trataremos con más detalle luego. De nuevo, la afirmación "no hay alternativa" fue fortalecido con el argumento de que las empresas en manos del estado aumentaban los precios innecesariamente, debido a las ineficiencias burocráticas.

### **El proceso de licitación y el otorgamiento del contrato**

Una vez que se llamó a la licitación para la concesión y se difundió la información entre los probables oferentes, se estipularon criterios de precalificación. De este proceso surgieron cinco empresas, aunque este número enseguida se redujo a cuatro, dado que las dos principales empresas francesas decidieron unificar su propuesta. Luego el proceso de licitación tuvo dos etapas. La primera requería la evaluación de las

**Cuadro N° 1.** Participación accionaria en Aguas Argentinas<sup>3</sup>

Inversor	Participación en el capital accionario en %
Suez Lyonnaise des Eaux	34.73
Aguas de Barcelona	25.01
Employee stock ownership plan (PPP)	10.00
Banco de Galicia	8.26
Vivendi	7.55
Aguas Inversora	5.20
International Finance Corporation	5.00
Anglian Water	4.25

Fuente: Aguas Argentinas 2000

propuestas técnicas de cada empresa. La segunda comprendía una evaluación financiera de las ofertas. Una empresa no pudo superar la primera etapa, dado que su oferta fue considerada técnicamente impracticable. Esto significó que tres empresas compitieron en la propuesta financiera, que fue decidida sobre la base de quién ofrecía las mayores reducciones en las tarifas. Aguas Argentinas ofreció una reducción tarifaria del 26,9%, la segunda una del 26,1%; la tercera oferta fue considerablemente menor, el 11,5 por ciento.

El 1º de mayo de 1993 Aguas Ar-

gentinas firmó el contrato que la habilitaba para manejar las redes de agua y cloacal de Buenos Aires por los próximos treinta años. La actual participación accionaria en la empresa se presenta en el **cuadro N° 1**.

El área de cobertura por Aguas Argentinas comprende la Capital Federal y 17 municipios que la rodean. Originalmente eran abastecidas sólo 14 municipalidades, pero luego se expandió con la inclusión de Quilmes y la creación de tres municipalidades dentro de Morón (anteriormente un solo municipio) (ver **cuadro N° 2** para una descomposición del área abaste-

<sup>3</sup> Un aspecto interesante de estos datos es el cinco por ciento de participación adquirido por la International Finance Corporation, un miembro del grupo Banco Mundial. IFC originalmente prestó dinero a Aguas Argentinas antes de cambiar esas deudas por una participación en la empresa. Esto no sólo demuestra la rentabilidad inmediata de la firma (IFC quería una participación en ella) sino también apunta a cuestiones sobre la objetividad en la investigación de la privatización realizada por el Banco Mundial. También convierte en problemática la agresiva promoción del modelo en el exterior por el Banco.

**Cuadro Nº 2.** Cobertura y niveles de desempeño al comienzo de la concesión

Sistema de agua	
Número de conexiones	1.170.000
Promedio de producción (m3/mes)	108.950.000
Capacidad de tratamiento (m3/día)	3.640.000
Longitud de la red de agua (kms)	11.000
Total de la población	8.580.000 <sup>4</sup>
Población servida	6.000.000
Sistema cloacal	
Número de conexiones	700.000
Población servida	4.700.000 <sup>5</sup>
Volumen conectado (m3/mes)	82.232.000
Volumen tratado (m3/mes)	3.413.000

Fuentes: Jaspersón (1997), Contrato de Concesión Aguas Argentinas (2000).

cida y los niveles de desempeño al comienzo de la concesión). El agua es purificada en las plantas de San Martín y General Belgrano; la primera es considerablemente más grande entre las mayores de este tipo en el mundo. Las aguas cloacales son tratadas en dos plantas separadas en el sudoeste y norte de la ciudad. Existen significativas disparidades entre los niveles de cobertura en las diferentes áreas de la ciudad. En general, el sur tiene tasas mu-

cho más bajas de cobertura de agua y cloacales.

De 2.580.000 personas (30% de la población) no conectadas a la red de agua en 1993, el 95% obtenían el agua de pozos individuales, mediante bombas manuales o con motor (Abdala 1996). De los no conectados a la red cloacal, el 88% disponía de cámaras sépticas y pozos ciegos, y el resto vertía directamente en ríos, arroyos o en la tierra. Esta última actividad, junto a la pobre calidad de los po-

<sup>4</sup> En 1995 Quilmes se incorporó al área de concesión, elevando la población total a 9.300.000.

<sup>5</sup> Los datos registrados para esta entrada van desde 4.663.670 (Aguas Argentinas, 1998) a 4.900.000 (Aguas Argentinas, 2000). El contrato de concesión (tal vez la fuente más confiable) dice que el 58% de la población estaba conectada a la red cloacal (4.976.400 habitantes).

zos ciegos y a la polución industrial, ha provocado una seria polución de las napas subterráneas de las cuales aquellos no conectados a la red de agua potable obtienen el agua para beber. Como resultado, existen riesgos muy serios para la salud ambiental en las áreas más pobres.

### **El ente regulador (ETOSS)**

Para la implementación de la concesión fue crucial el desarrollo de una agencia reguladora independiente. El Ente Tripartido de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) fue establecido para cumplir este rol, como una entidad que se autosostiene, cuyo fin es monitorear la calidad del servicio, representar a los consumidores y asegurar la implementación de los acuerdos contractuales. Los miembros de este directorio son designados en nivel municipal (por el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires), en nivel provincial (por el gobernador) y también en nivel nacional (por el presidente). El presupuesto anual del ETOSS, de 8 millones de dólares, se saca casi enteramente de una sobretasa del 2,7% que se aplica a las facturas del agua. Unas 100 personas (contra aproximadamente 70 que había al principio) trabajan en el ETOSS, la mayoría ex empleados de OSN.

El ente regulador ha recibido críticas desde varios frentes y perspectivas diferentes. Algunos sien-

ten que ha sido cooptado por el sector privado. De las entrevistas queda claro que muchos tienen fuertes sospechas de que algunos funcionarios pueden haber sido sobornados para pasar por alto ciertos aspectos de incumplimiento de sus obligaciones contractuales por parte de la empresa. En contraste con lo anterior, los entrevistados que pertenecen a Aguas Argentinas percibían que el ETOSS había sido innecesariamente duro con las acciones de la empresa. El ente regulador era visto más como obstáculo que como componente crucial para el buen funcionamiento de un sistema de aguas. Un representante de Aguas Argentinas comentó que el "tratamiento áspero" de la empresa se basaba sobre celos personales de colegas que habían quedado relegados después de la privatización.

Los investigadores del Banco Mundial han criticado al ETOSS por ser demasiado "político" (Alcazar et al. 2000). Esta crítica proviene del hecho de que la toma de decisiones frecuentemente se ve dilatada por el ETOSS, dado que debe llegarse a un consenso entre los intereses encontrados de los seis miembros del directorio. La toma de decisiones por lo regular se dilata más allá de los plazos establecidos e incluso sucede con frecuencia que existen dificultades para que haya acuerdo entre los dos representantes del mismo nivel del estado. Más alarmante, de todas maneras, es la falta de



respeto que el gobierno ha tenido por el ETOSS. Como se mostrará luego, con frecuencia el estado pasa por encima de decisiones del ente regulador que pueden poner en peligro el dominio del capital privado. Esto ha continuado hasta el punto de que el gobierno reescribió el contrato en 1997, suavizando considerablemente muchos de los compromisos contractuales de Aguas Argentinas. De manera significativa, el ETOSS no tomó parte en esta renegociación.

## Los resultados de la privatización

Con el objeto de evaluar de manera razonable los resultados de la concesión es útil observar los objetivos de ejecución estipulados en el contrato original de concesión para ver en qué medida en los primeros cinco años de funcionamiento la empresa fue capaz de cumplirlos. Al evaluar los resultados debe reconocerse que parece haber una considerable confusión en torno de la "exactitud" de la información. El uso de diferentes fuentes da como resultado algunas cifras drásticamente diferentes. En gran medida nos hemos basado sobre los datos de la empresa, porque son los más actualizados. De todas maneras, algunos sesgos son evidentes en es-

tas cifras, y cuando éste es claramente el caso, lo especificamos. También hay confusión por el hecho de que el "primer período quinquenal" de la empresa fue extendido hasta el año 2000 (de manera que dispuso de siete años para cumplir con algunos de los objetivos). Esta extensión le fue garantizada en parte a causa de la renegociación del contrato en 1997, y también por las dificultades en acordar las medidas regulatorias. El próximo plan quinquenal *todavía* estaba siendo discutido al momento de escribir este trabajo.

## La expansión de la red

Aguas Argentinas sostiene que ha incrementado desde la firma del contrato el número de clientes que reciben agua en 1.500.000. Esta cifra incluye la expansión del área de concesión a la municipalidad de Quilmes en 1995, y por lo tanto, la adición de 650.000 nuevos usuarios, muchos de los cuales ya estaban conectados a la red de agua y cloacal (ver **cuadro N° 2** para la población cubierta en 1993). Una mejor medida es el porcentaje de la población cubierta por la red, que también muestra un incremento impresionante. Como lo muestra el **cuadro N° 3**, la cobertura de agua al comienzo de la concesión era del 70%, y la co-

<sup>6</sup> Aguas Argentinas, de toda manera, da números mucho más bajos, sosteniendo que antes de la privatización la cobertura de agua era del 67% y de la red cloacal del 54%. De esta manera se exageran los niveles de mejora de empresa.

**Cuadro N° 3.** Objetivos de ejecución del plan quinquenal de Aguas Argentinas

Año	% de población conectada red de agua	% de población conectada red cloacal	% aguas servidas tratadas		Renovación de la red (Acumulativo) %		No estimada para agua %
			Trat. primario	Trat. secund.	Agua	Cloacas	
0	70	58	4	4	0	0	45
5	81	64	64	7	9	2	37
10	90	73	73	14	12	3	34
20	97	82	82	88	28	4	28
30	100	90	90	93	45	5	25

Fuente: Contrato de concesión Idelovitch y Ringskog (1995, 39).

bertura de la red cloacal del 58%<sup>6</sup>. En 1999 Aguas Argentinas sostiene que la cobertura de agua ha alcanzado el 82,4% y la cloacal el 61% (Aguas Argentinas 2000).

Estos son aumentos significativos y las cifras de servicio de agua cumplen los objetivos de ejecución, que eran del 81%, para el primer período de cinco años. La cobertura de la red cloacal, de todas maneras, no se ha incrementado a la misma tasa y las cifras no alcanzan el 64% que se había especificado en el contrato. Más importante, el nivel de tratamiento de las aguas cloacales apenas ha aumentado en los primeros siete años de operación y, de acuerdo con los entrevistados, el nivel todavía está en alrededor del 5% (para ambos tratamientos,

primario y secundario). En otras palabras, aunque la red cloacal se ha expandido, las aguas que se colectan se lanzan sin tratamiento al Río de la Plata por medio de una cañería de desagüe de 2,5 km de largo. Las implicancias ambientales de esta negligencia son serias y se tratan más adelante. Lo que es importante destacar aquí es el completo fracaso de Aguas Argentinas en cumplir con los objetivos de tratamiento de las aguas vertidas, que deberían haber sido del 64% para el tratamiento primario y 7% para el secundario al final del primer período.

La expansión del servicio de agua por medio de nuevas inversiones ha recibido indudablemente los mayores elogios por parte

<sup>7</sup> El tratamiento primario simplemente comprende la decantación de sólidos no disueltos en la suspensión en la forma de lodo. El tratamiento secundario incluye la puesta en contacto de los efluentes con oxígeno y microorganismos. De esta manera se descompone mucha de la materia orgánica, que se transforma en sustancias inocuas.

de las agencias prestamistas. Alcazar et al (2000, 42), por ejemplo, sostienen que el *record* de inversiones de la empresa ha sido "impresionante". Llegan a admitir que la inversión *no* ha alcanzado los niveles comprometidos, pero que "como resultado de esta inversión las nuevas conexiones [de agua] se incrementaron 11% durante los cinco años y la cobertura aumentó desde el 70% de los usuarios en el área de servicio en 1992 al 83% en 1997"<sup>8</sup>. En cuanto a la dimensión actual, Aguas Argentinas expandió la red de agua en 1700 km y la red cloacal en 300 km (Aguas Argentinas 2000). Mucha de la vieja red también fue rehabilitada y se ha llevado a cabo una limpieza de la red cloacal. La producción de agua también se ha incrementado a partir de la iniciación de algunas reparaciones claramente básicas en la planta de producción de San Martín.

Estas mejoras fueron notables, pero si se hubiera dado al sector público la inversión adecuada a comienzos de los noventa, se puede decir que se podrían haber hecho mejoras similares con sumas de dinero relativamente bajas. Más aún, la mayor parte de las nuevas inversiones ha prove-nido de la capacidad de la empresa para conseguir préstamos significativos otorgados por entidades como IFC y a través de nuevas cargas al público, vehículos fi-

nancieros a los que igualmente podría haber accedido una empresa de agua estatal.

### El costo del agua

El beneficio de la privatización del agua en Buenos Aires que se cita con más frecuencia es la reducción del precio para los usuarios finales - una baja del 26% de la tarifa- implementada al comienzo de la concesión. Los que apoyan la privatización también señalan los términos del contrato inicial que estipula que los precios sólo debían ser *reducidos* en el primer período decenal. Parecería entonces que el proceso de privatización ha garantizado el acceso a agua más barata en Buenos Aires.

Pero si se examina el asunto de cerca, éste no es el caso. De hecho, el actual presidente Fernando de la Rúa, hablando en marzo de 1999 cuando era jefe de gobierno de Buenos Aires, afirmó que "las tarifas de agua, que Aguas Argentinas dijo que se reducirían en un 27%, de hecho han subido un total del 20%" (Anon 2000b). El siguiente pasaje trata de aclarar la confusión:

En febrero de 1991, luego de que OSN había sido señalada para la privatización, se anunció un aumento del 25% de las tarifas. Esto, se dijo, era para compensar la inflación, que había sido del

<sup>8</sup> Es interesante señalar la exageración de las tasas de conexión de los investigadores del Banco Mundial en este caso. La cifra del 83% no se alcanzó hasta 2000.

29% en abril de ese mismo año. En abril de 1992 se agregó una tasa de bienes y servicios a las boletas del agua. Inicialmente se estableció en el 18%, y más tarde en abril de 1995 subió al 21%. Otro aumento del 8% se garantizó unos pocos meses antes de la privatización (Ferro 2000, 10). El efecto de estos incrementos fue permitir a la empresa ofrecer lo que *parecía* ser un 27% de reducción en las tarifas para el público, aunque en *realidad* era una reducción fabricada. Como lo afirman los consultores del BID, ésta fue una estrategia útil para enfrentar una posible oposición al proceso de privatización (Wenyon y Jenne 1999, 198). Una estrategia similar, implementada en la concesión de agua de Manila, es comunicada (y se recomienda a otros gobiernos) en la publicación del Banco Mundial de julio de 2000 por Mark Dumol, un funcionario del gobierno filipino. Dumol (2000, 42) escribe en un capítulo titulado "Necesidad de tener ofertas en la licitación menores que las tarifas de agua existentes", que "en agosto de 1996, aproximadamente cinco meses antes de la presentación de la licitación, las tarifas de agua fueron incrementadas en un 38% aproximadamente. Este aumento debía hacerse desde hacía tiempo, y debería haberse implementado hubiera o no privatización". Continúa luego con lo que parece algo así como una profecía autocumplida: "De todas maneras esto nos dio un espacio mucho mayor

para que las ofertas en la licitación fueran menores". Dumol también sostiene que la importancia de esta suba de precios antes de la privatización se aprendió de la concesión de agua de Buenos Aires.

Aquí también es útil señalar que el gobierno argentino actuó de la misma manera en la privatización de la empresa estatal de teléfonos ENTEL. En esa instancia María Julia Alsogaray, la interventora de ENTEL, trató de subir las tarifas un 2.300% en el primer trimestre de 1990 y garantizó a quienes licitaban un margen de beneficio del 16% para los dos primeros años posteriores a la privatización (Manzetti 1999, 109). Aunque a Alsogaray en este caso le fue denegado ese aumento, se permitió de todas maneras un incremento del 700% en las tarifas antes de la privatización de ENTEL (Azpiazu 1999, 366).

Desde la "reducción de costo" del agua de 1993 el costo de los servicios se incrementó en 1994 y 1998. En ambas oportunidades se agregaron recargos adicionales y la renegociación del contrato en 1997 permitió un significativo ingreso para la compañía, bajo la forma de un recargo universal, el SUMA (Servicio Universal y Medio Ambiente).

No está claro por qué estas subas de precios fueron permitidas por el ente regulador. De acuerdo con el contrato original, los precios podían ser ajustados según un mix para la regulación del pre-

cio entre un "tope de precio" y un "costo plus", con los precios sujetos a ajuste cada cinco años, en línea con los planes de inversión de la empresa. Por lo tanto los precios podían subir o bajar, excepto en el primer período quinquenal, en el cual ya estaban fijados, así como en el segundo período quinquenal, en el cual el contrato establecía que los precios sólo podían bajar. Esto significa que en los primeros diez años no se deberían permitir incrementos debido al sistema de "tope de precio".

Entre estos períodos quinquenales, de todas maneras, los precios podían ajustarse de acuerdo con el índice compuesto de costos de la empresa. Si los costos de la empresa subían por encima del 7%, podían tener un incremento. El índice se basa sobre 10 categorías de costo, tales como combustible, químicos, electricidad, trabajo, servicio de deuda y demás, y el valor relativo de cada uno de éstos se pondera según un plan quinquenal (Alcazar et al 2000, 28-29).

Esto implicaría que las subas de precios desde 1993 a 1999 debieron haberse producido por aumentos en el índice de costos de la empresa. Pero éste no ha sido el caso para el aumento de 1994, que fue permitido porque la empresa argumentó que tenía exigencias *extra* contractuales. Estas eran que debía asegurar la provisión inmediata de servicios en zonas muy pobres y acelerar la expansión prevista en una de las

municipalidades. La compañía argumentó que las nuevas exigencias incrementarían sus costos en un 15%, lo que llevó a que se recargaran el consumo, la desconexión y reconexión un 13,5%, y la sobrecarga por infraestructura un 42 por ciento.

En muchos sentidos no está claro si el ETOSS debería haber permitido este incremento. Primero, se otorgó sobre la base de que la extensión implicaría a Aguas Argentinas un costo permanente. El trabajo se terminaría, presumiblemente en, a lo sumo, pocos años, pero el incremento tarifario seguiría rigiendo, otorgando a la empresa ingresos adicionales mucho después de que el trabajo estuviera terminado. Segundo, al conceder a Aguas Argentinas ingresos garantizados, el gobierno, de hecho, ha anulado la *raison d'être* de la privatización, al matar cualquier incentivo para que la empresa financie sus trabajos de extensión para generar nuevos clientes. El incentivo para la compañía es simplemente embolsar los aumentos de tarifas y ganar intereses, al tiempo que dilata el costo de las extensiones todo lo posible. Rivera (1995, 52) señala que "se ha estimado que los ahorros en costos por demorar la planta de tratamiento de aguas servidas de Berazategui son de alrededor de \$ 100.000 por día". Tercero, como sostienen Artana et al (1998: 21), la concesión era en ese tiempo considerada la más rentable del mundo en el sector del agua, con

tasas de retorno cercanas al 40%. Es razonable entonces decir que el aumento de tarifas no era necesario para llevar adelante el trabajo. En todo caso, si algo se necesitaba, era una regulación más estricta para asegurar que se hiciera la reinversión necesaria.

Tal vez lo más importante es que estos aumentos de precios en los primeros cinco años sentaron un precedente peligroso. Quería decir que el contrato era negociable y que la empresa podía presionar cuando quisiera por aumentos tarifarios, particularmente si podía demostrar que las nuevas demandas eran extracontractuales y por lo tanto tenían que ser pagadas por los consumidores. Como resultado, el aumento de la tarifa también tenía el efecto de trasladar el costo de la expansión desde el sector privado al público.

### **La crisis de la "tarifa por infraestructura" y la introducción de SUMA**

La introducción de una tarifa por infraestructura al comienzo de la concesión también se ha demostrado altamente problemática. Originalmente destinada a financiar los planes de expansión de la empresa, esta tasa estaba dirigida específicamente a los nuevos que se conectaban a la red, con el argumento que eran los que se beneficiaban directamente con la ex-

pansión. Pero con frecuencia afectaba a aquellos menos capaces de pagar, en la medida en que eran los que con más probabilidad no habían estado conectados previamente a la red de agua o cloacal.

La tarifa por infraestructura iba de US\$ 43 a US\$ 340 por agua (dependiendo del área total de la propiedad y tomando en cuenta el tipo de suelo y el nivel de reparaciones necesarias en las calles y aceras) y era uniformemente de US\$ 572 por cloacas. Además se agregó una tarifa por conexión. Los servicios de agua cuestan otros US\$ 6 cada dos meses, a lo que se sumaron impuestos. No es sorprendente que muchos hogares no pudieran pagar tales costos<sup>9</sup>. Pirez, citando cifras de *Ambito Financiero*, escribe que: "Enfrentando ya apremios para sobrevivir, la población se ha hecho cada vez más escéptica acerca de su acceso a los servicios. La información en los medios nos dice que algunos usuarios están abandonando servicios esenciales privatizados tales como el agua; se estima que el 30% de la población que se había incorporado a la red a partir de la reciente expansión, ha dejado de pagar" (1998, 220).

La incapacidad de Aguas Argentinas de cobrar estas tarifas a los pobres la llevó rápidamente a pedir la renegociación del contrato. La compañía argumentó que los

<sup>9</sup> En las áreas más pobres de la ciudad los ingresos promedio de los hogares están en el orden de los US\$ 200 a 245 por mes.

ingresos después de tres años de concesión eran US\$ 217 millones menores de lo esperado, en buena parte debido al no pago de la "tarifa por infraestructura". También demandó que el ente regulador, ETOSS, suspendiera algunas de las multas por incumplimientos de los objetivos de inversión de 1994.

Debe recordarse en este punto que Aguas Argentinas estaba logrando grandes ganancias con la concesión. Un informe de la Universidad Argentina de la Empresa sostenía que los beneficios en 1995 eran del 28,9%, en 1996 todavía alcanzaban el 25,4% y en 1997 eran del 21,4%. Estas cifras se pueden comparar con los beneficios del sector de aguas en Inglaterra y Gales (a menudo citado como el modelo para el sector privado de cualquier otro lugar) que promediaban el 9,3% en 1999-2000 y 9,6% en el año anterior (OFWAT 2000)<sup>10</sup>. Pero Aguas Argentinas todavía decía que era necesario que se *aflojaran* sus obligaciones contractuales y que se introdujeran nuevas tarifas para aumentar sus ingresos. En esta instancia el gobierno asumió la responsabilidad de las negociaciones y se designó un equipo de ingenieros en torno de la ministra de Recursos Naturales y Desarrollo

Humano, María Julia Alsogaray. La designación de Alsogaray se justificó diciendo que el gobierno quería usar las renegociaciones para encarar cuestiones ambientales, incluyendo medidas para reducir la contaminación de los ríos Matanza y Riachuelo (Alcazar et al 2000, 37). Pero el equipo de ingenieros carecía de experiencia y del conocimiento íntimo de la concesión que había adquirido el ETOSS a lo largo de los últimos cuatro años (y antes de esto trabajando en OSN). El gobierno, por lo tanto, aparecía desairando directamente al ente regulador independiente y las consecuencias de esta actitud se revelaron graves.

En 1998 se alcanzaba eventualmente un nuevo acuerdo con la introducción de un recargo universal, el antes mencionado SUMA. Este recargo de US\$ 3 (pagado bimestralmente) se divide en dos partes, US\$ 1 para limpieza ambiental y US\$ 2 para extender los servicios a nuevos usuarios. Aunque permite el subsidio cruzado, el SUMA fue un golpe para muchos consumidores, considerado como el equivalente de un *poll tax*\* del agua. Esto llevó al Defensor del Pueblo de Buenos Aires a presentar un recurso contra el recargo en la justicia. En principio la

<sup>10</sup> De acuerdo con la presentación de Américo García (hijo) en la audiencia pública de junio 2000, que citó las cifras de Philips, "la biblia de la regulación en Estados Unidos", las cifras para Inglaterra y Gales son tan bajas como el 6 - 7% y el promedio internacional es entre el 6,5 y 12,5%. Esto sólo refuerza la magnitud de los beneficios que se lograron en la Argentina.

\* Poll Tax impuesto introducido por el gobierno Conservador inglés en 1990

justicia admitió que la introducción de este recargo era ilegal, pero la ministra Alsogaray apeló y el recargo quedó efectivo.

Desde la introducción del SUMA ha continuado la expansión de la red, aunque a un ritmo mucho más lento, y la limpieza ambiental está programada para cuando se lleve a cabo el plan de saneamiento integral (PSI) diseñado por la empresa. En su presentación en la audiencia pública sobre la concesión en junio de 2000, Américo García (hijo del ex senador García y miembro del equipo administrativo del Senado) ofreció algunos cálculos simples sobre el SUMA y los planes de expansión presentados por la empresa en esta audiencia. En 5 años el factor SU (servicio universal) daría lugar a un ingreso de US\$ 312,8 millones. Otro recargo (el CIF) sobre miembros de la población susceptibles de ser incorporados a la red cloacal llevaría el total a US\$ 340 millones. Dado que los planes de inversión de la empresa eran de US\$ 451,8 millones, la empresa tenía que invertir sólo US\$ 100 millones de su propio bolsillo en un período de cinco años. Dicho sea de paso, éste es un nivel que OSN, el ex proveedor estatal, podría haber manejado. Con respecto al elemento MA del SUMA (el componente ambiental del recargo), éste sumaría US\$ 156,4 millones en el período de 5 años. De

todas maneras los planes de inversión de la empresa para el PSI (su plan ambiental clave) eran de sólo US\$ 142, 2 millones<sup>11</sup>.

García también puso de relieve en su presentación otros recargos introducidos por Aguas Argentinas, en particular el OPCT que es pagado por residentes que quieren acelerar su conexión a la red. Se les da la opción de pagar por trabajos en plazos menores que lo que demandarían ordinariamente. En muchas instancias -dice García- las conexiones son demoradas hasta que se paga este recargo. En muchos sentidos se ha convertido en una tasa encubierta por infraestructura.

Otra diferencia fundamental en el rediseño del gobierno del contrato es que se permite a Aguas Argentinas facturar antes de conducir las extensiones a la red, por lo que se saca cualquier elemento de riesgo para la empresa y se reduce el poder del ente regulador para asegurarse que el trabajo sea llevado a cabo. Este sistema de prepago se ha convertido ahora en un incentivo para que la empresa demore inversiones el mayor tiempo posible.

También es importante mencionar aquí otros dos cambios en el contrato. El primero es un cambio del sistema de precio tope para los aumentos de tarifas por lo que Alcazar et al (2000: 40) describen como "regulación de la tasa de re-

<sup>11</sup> Desde la audiencia pública estos planes han sido ligeramente revisados, pero sigue sin estar claro si las inversiones incrementadas se harán realmente.



torno" en que "la nueva regla requiere que el regulador evalúa el impacto de los cambios regulatorios sobre el nivel de endeudamiento de la empresa". El segundo cambio es una cláusula que ofrece a Aguas Argentinas protección de ingresos en el caso de que ocurra una devaluación del peso. Esto significa que una devaluación podría generar facturas de agua devastadoras para la gran mayoría de los que viven en Buenos Aires.

Esta renegociación demostró de manera concluyente que el gobierno no estaba dispuesto a multar a la empresa por su incumplimiento de los objetivos. Más aún, demostró la alarmante falta de respeto del gobierno por el contrato original. Las consecuencias de esto se demostraron de manera inmediata en 1998, cuando Aguas Argentinas, envalentonada por su anterior capacidad de conseguir aumentos tarifarios, pidió un nuevo incremento del 11,7%, argumentando que se trataba de "pase de costos". Los directores de ETOSS, en representación del jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, se opusieron firmemente a este aumento, sosteniendo que los números de Aguas Argentinas eran ficticios. ETOSS finalmente accedió a un generoso 1,6% de suba, pero el gobierno nacional intervino una vez más y ordenó un incremento de la tarifa del 4,6%. El ente regulador fue humillado. A fines de 2000 el gobierno garantizó otra suba de las

tarifas del 15% para el período 2001-2003. Se dijo que este aumento reflejaba el anuncio de nuevos niveles de inversión de US\$ 1.006 millones para el segundo período quinquenal. Fue un éxito para probar que el contrato original se había anulado de hecho y fortaleció la transferencia de la carga del financiamiento de las mejoras del sector privado al público.

### Corrupción

No es sorprendente que, dado el poder de *lobby* de Aguas Argentinas y la manera extraña en que se había negociado el contrato, mucha de la gente entrevistada durante esta investigación sugiriera que no eran inusuales los intentos de comprar el apoyo del ente regulador y del gobierno. El hecho de que el ministro a cargo de la renegociación tarifaria en 1997, María Julia Alsogaray, haya sido llevada a juicio por aceptar coimas por millones de dólares en la privatización del sistema de puerto de Buenos Aires, sólo incrementa la sospecha. Otros afirmaron que el apoyo de los municipios locales fue comprado con pasajes gratis para asistir a los partidos de la Copa Mundial de fútbol de Francia en 1998. Aunque no se suministró evidencia concreta sobre esto, parece haber una creciente preocupación en torno de la cuestión de la corrupción. Y, dado que el nombre de Alsogaray está cada vez más manchado por otros escán-

dalos, varios entrevistados dijeron que es sólo cuestión de tiempo para que la oficina anticorrupción la vincule con tratos indebidos con Aguas Argentinas.

Los cargos por corrupción también sobrevuelan casi todas las corporaciones de agua más importantes del mundo; Suez Lyonnaise des Eaux, Vivendi y sus subsidiarias son algunas de las mencionadas (ambas y sus subsidiarias han estado involucradas en Buenos Aires). Vivendi, por ejemplo, ha enfrentado no menos de seis juicios diferentes por corrupción. Suez Lyonnaise y una de sus subsidiarias han sido acusadas de manipular los precios del agua en Indonesia, de introducir de manera ilegal "derechos de entrada" en St. Etienne en Francia y de haber pagado al alcalde de Grenoble US\$ 6 millones en "regalos" durante el período en el cual las tarifas de agua de la ciudad se multiplicaron por tres (Council of Canadians 2000). Sue Hawley (2000: 1) escribe que "si la corrupción está creciendo en todo el mundo, en gran medida se debe a la rápida privatización de las empresas estatales en todo el mundo (y a las prácticas asociadas de contratación y concesiones). Este proceso ha sido empujado por acreedores occidentales y gobiernos y se llevó a cabo de tal manera que permitió a las empresas multinacionales operar con creciente impunidad". Muchos de los entrevistados pensaban que ésta era claramente la situación

en Buenos Aires.

### **Efectos ambientales**

A pesar de los argumentos del Banco Mundial y de la IFC acerca de que la privatización aseguraría las inversiones necesarias para las operaciones de limpieza ambiental (ver, por ejemplo, Jasperson, 1997, Idelovitch y Ringskog, 1994, y Rivera, 1996), se ha invertido muy poco en esta área crítica. En entrevistas de campo, la situación ambiental en Buenos Aires era citada continuamente como el área más ignorada por Aguas Argentinas. Una de las principales preocupaciones es la falta de tratamiento de las aguas cloacales. Como se señaló antes, al comienzo de la concesión, sólo el 4% del agua cloacal recolectada recibía tratamiento primario y secundario, y esto apenas se incrementó al 5%. Tal vez aún más preocupante es que sólo el 58% de la población de Buenos Aires estaba conectada a la red cloacal al comienzo de la concesión y esto sólo se ha incrementado, de forma insignificante, al 61%. Las aguas vertidas que no se recogen en la red son vertidas en cámaras sépticas, pozos ciegos, o directamente lanzadas a ríos y arroyos. Como resultado, las fuentes de agua de superficie (especialmente los ríos Matanza y Riachuelo) están seriamente contaminadas y representan un riesgo sustancial para la salud.

Como se subrayó en el **cuadro N° 3**, en el contrato original se presentó un plan ambicioso para la expansión de la red cloacal y para el rápido incremento de los tratamientos primario y secundario de las aguas vertidas. Desde la firma del contrato, sin embargo, Aguas Argentinas ha regateado, evadido y confundido al ente regulador acerca de cuáles son sus planes para el tratamiento de las aguas cloacales. Al tiempo incumplió *todos* los objetivos de su primer plan quinquenal respecto de la expansión de la red cloacal y el tratamiento de aguas servidas. La limpieza del agua de superficie también está progresando a paso de tortuga. Un entrevistado describió cómo la empresa ha proporcionado al ente regulador cuatro revisiones de sus planes ambientales (bajo la forma del PSI) en el lapso de un mes. Esto significa, decía nuestro entrevistado, que se había convertido en "un blanco móvil", haciendo virtualmente imposible que el ETOSS la pudiera controlar.

Uno de los más puros ejemplos del mal manejo ambiental de Aguas Argentinas se ve en la cuestión de las napas. Se refiere al problema de la elevación del nivel de agua, que ha tenido serias consecuencias para las áreas bajas desde el comienzo de la concesión. Un informe preparado para la audiencia pública sobre la concesión de junio de 2000 cita tres causas primarias del proble-

ma: la influencia de los ciclos hidrológicos; el asentamiento humano en áreas bajas y la transferencia de agua desde el Río de la Plata a los ríos subterráneos sobre los que está Buenos Aires. Este último punto está ligado a la rápida expansión de la red de agua con el descuido concomitante de la red cloacal (Saltiel 2000). Las aguas servidas que no se colectan están drenando hacia los ríos subterráneos que están desbordando, en lugar de ser llevadas para tratamiento o al menos para arrojarlas en el Río de la Plata.

En el pasado OSN se comprometió a extender la red cloacal a la misma velocidad con que extendía la red de agua. Ahora los dos servicios ya no están vinculados por Aguas Argentinas, un punto que se ve de forma dramática en la cifra de extensión de la red de agua desde 1993 (1700 km) en comparación con la cifra de aumento de la red cloacal (300 km). La empresa argumenta en su defensa la urgencia en extender la red de agua a las áreas donde la gente todavía está bebiendo aguas contaminadas con nitratos (irónicamente, la razón por la cual este agua está contaminada con nitratos es el problema cloacal). Pero una razón más creíble por la cual se extiende la red de agua y no la cloacal puede estar en los diferentes costos de ambos servicios. El agua servida es aproximadamente dos veces más cara para sacar de una casa y tratarla, de

lo que es llevar a una casa agua tratada. Pero la tarifa por los servicios de cloaca (no los costos de conexión) es la misma que para el agua -el sistema de precios es el mismo que usaba OSN- Aguas Argentinas ha seguido la opción más rentable conectando más gente a la red de agua que a la red cloacal. Como resultado de esto, un mayor número de gente está consumiendo más agua, sin que ésta se lleve después de su uso. Los basamentos han comenzado a inundarse, y los edificios y pavimentos a hundirse.

Un funcionario que habló en la audiencia pública de junio 2000 -responsable de los trabajos de infraestructura en su municipio- se quejó de que el 50% de los trabajos se debían al alto nivel del agua. Esto, afirmaba, era responsabilidad de la compañía privada y una muestra de "su desconsideración para con las reales necesidades de las municipalidades". De hecho, este asunto desató una de las discusiones más acaloradas e indignadas durante la audiencia. También se ha convertido en un punto alrededor del cual muchos grupos de consumidores están manifestándose, a pesar de que la compañía niega tener responsabilidades (Picolini 2000). Grupos comunitarios de Lomas de Zamora, por ejemplo, irrumpieron en uno de los encuentros de Aguas Argentinas para verter agua contaminada proveniente de las áreas inundadas sobre los escritorios de los ejecutivos de la empresa.

Además del problema de la extensión de la red cloacal, la presente red es incapaz de lidiar con sus propios niveles de aguas servidas. Los desagües cloacales, controlados por mareas, (espiches) todavía no están en fase aunque sobre esto hay reclamos desde hace varios años. Se necesita urgentemente una expansión de las instalaciones de tratamientos cloacales (y de nuevo, está exigida en el contrato) pero los planes para esto parecen cambiar con tanta frecuencia que los entrevistados no son capaces de responder si en realidad se van a construir o no. En muchas de las áreas más pobres de la ciudad hay serios problemas con los caños cloacales que no desagotan debido a la baja capacidad de la actual red. Invariablemente Aguas Argentinas se ha ingeniado para eludir el cumplimiento de las obligaciones establecidas contractualmente, que hubieran tenido efectos muy positivos sobre el medio ambiente. Los más pobres han sido los más afectados, ya sea porque sus hogares se vieron inundados por las aguas subterráneas en ascenso, o por la contaminación de las napas.

### **Los trabajadores**

Desde que la concesión comenzó a operar la fuerza laboral en el sector de aguas se ha reducido aproximadamente a la mitad, de 7.600 a 4.000 empleados. Los despidos se efectuaron en su ma-

yor parte a través de los planes de jubilaciones anticipadas o retiros voluntarios; los primeros pagados con fondos conjuntos del estado y Aguas Argentinas, los segundos pagados sólo por Aguas Argentinas. La compañía sostiene que, de todas maneras, se crearon unos 15.000 nuevos trabajos con los subcontratos y en otros sectores alrededor de la concesión. Esta cifra ha sido considerada como una estimación desatinadamente exagerada de la empresa, pero sirve para demostrar la importancia de la subcontratación, o, como Cieza (1998) dice, "la proliferación de los *contratos basura*". Estos trabajadores no están sindicalizados y en estos trabajos no hay obligación de cumplir con las reglas de salubridad y seguridad por los que luchó el sindicato del sector de aguas. Estos nuevos trabajos también han sido criticados porque contribuyen al debilitamiento general de la organización sindical en Buenos Aires. Mientras el principal sindicato del agua, SGBATOS, está peleando para asegurar la sindicalización de estos trabajadores, ésta parece una tarea imposible de lograr, con tantos contratos que duran sólo entre tres y seis meses.

Las acciones de SGBATOS también se han hecho problemáticas, en la medida en que fue un partidario pleno de la privatización y estando la cabeza del sindicato en una posición clave dentro del Comité de Privatización. Desde la

privatización el sindicato se ha convertido en algo así como una "historia exitosa" neoliberal, coeditando publicaciones con el Banco Mundial y visitando otros países cuyos sistemas de agua se quiere privatizar, para propagandizar sus beneficios para los trabajadores.

Representantes del SGBATOS y FENTOSS sostuvieron, en las entrevistas de campo, que en los noventa su rol pasó de ser antagónico al capital, al de cumplir una mayor "posición social", en la cual proveen planes de salud, programas de reentrenamiento y de jubilaciones privadas para sus miembros. En realidad, parecería que han mejorado los niveles de salud y seguridad y otros beneficios para los trabajadores sindicalizados bajo la empresa privada. Pero con una tasa de desempleo oficial que ronda el 15% (y el desempleo no oficial es del 40%) la afirmación del sindicato de que había que archivar la tradicional relación antagónica con el capital a los fines de servir a los "intereses más amplios de la comunidad", suena vacía para algunos entrevistados, quienes consideran que el sindicato sólo sirve a los intereses de una estrecha élite de trabajadores.

SGBATOS se ha convertido en un buen ejemplo de lo que en la Argentina se llama un "sindicato - empresa". Sus locales están en un edificio con frente de vidrio y aire acondicionado, en una rica

zona residencial de la ciudad. Sus medios para la formación son impresionantes, un resultado de la capacidad del sindicato para conseguir fondos a través del PPP (durante nuestra visita, la sesión de "formación" consistía en un audio visual de seis horas de duración acerca del legado de Perón). Preguntado si ellos continuaban diferenciándose de la empresa, el vicesecretario de SGBATOS sostuvo que sí, que las reuniones eran "a menudo acaloradas" y que "se dan portazos". Si estas diferencias constituyen una lucha genuina por los derechos colectivos por parte del sindicato, o son una mera "desavenencia de amor" (como es sugerido por algunos de nuestros entrevistados) es un punto de debate. Lo que está claro es que el sindicato que representa a los trabajadores en el sector del agua fue transformado de manera esencial por el proceso privatizador.

## Conclusiones

Sostener, como hace Aguas Argentinas, que la concesión de agua ayudó a aliviar la pobreza en Buenos Aires es engañoso. Aunque ha habido algunas mejoras en la extensión de la infraestructura del agua que causan impresión, la

mayor cantidad de impactos negativos de la concesión ha sido profundamente sentida en los sectores más pobres de Buenos Aires. Muchas casas pobres han incurrido en serios atrasos en los pagos y han sido desconectadas de la red, especialmente antes de 1998. Los números exactos de las desconexiones no se pudieron encontrar<sup>12</sup>, pero sí, de acuerdo con Pirez (1998, 220), el 30% de los nuevos conectados habían dejado de pagar hacia 1996, se puede inferir que las tasas de desconexiones fueron notablemente altas<sup>13</sup>.

Desde el punto de vista ambiental, aquellos que viven en las áreas más pobres de la ciudad se han visto enfrentados con los efectos negativos de la suba de las napas (empeorada desde 1998) y con los riesgos para la salud asociados con su contaminación con nitratos. Estas municipalidades tienen algunos de los ingresos promedio más bajos del área del Gran Buenos Aires, y aun así una gran parte de la carga financiera por la extensión de la red ha recaído en estos vecindarios.

El argumento neoliberal tradicional de que la privatización es la única forma de generar el suficiente capital para las mejoras y extensión de los servicios también es engañoso en el caso de Bue-

<sup>12</sup> Uno de los entrevistados de ETOSS negó que hayan tenido lugar desconexiones. Aguas Argentinas, por el otro lado, prefirió hablar de "regularización del servicio" más que de desconexiones.

<sup>13</sup> El período que media entre el primer reclamo por pagos atrasados y la desconexión en el sector residencial es de 180 días.

nos Aires. Aunque la inversión de capital ha aumentado desde la privatización, las principales razones para los aumentos han sido las mayores tarifas y una mayor deuda (que la ex empresa estatal pudo haber manejado). También debería recordarse que una parte importante de estos recargos en las tarifas también está generando ganancias adicionales para la élite de los intereses involucrados.

Las relaciones de poder se han modificado de manera dramática en Buenos Aires y la concesión de agua ha contribuido a este cambio. Los grupos de élite nacionales e internacionales han ganado, mientras que los grupos pobres han perdido. Mientras que bajo OSN había un vestigio de responsabilidad, en el hecho que los representantes elegidos tenían algún control sobre las designaciones dentro de la empresa, esto parece haberse debilitado después de la privatización. ETOSS era considerado el ente regulador independiente que se necesitaba para controlar los niveles de desempeño de la empresa y asegurar que ésta cumpliera sus obligaciones contractuales, pero las maquinaciones post privatización han demostrado que ETOSS continúa sin dientes en un proceso en el que grupos de élite en el gobierno y la empresa privada (y en alguna medida en el sindicato) toman sus decisiones entre ellos. Como comentaba un representante de ETOSS, "si hay un problema el gobierno va primero a la empre-

sa, no al regulador". El rol de regulador independiente parece estar virtualmente desprovisto de sentido.

Aguas Argentinas ha sido capaz de capturar el estado y los trabajadores, anestesiando por lo tanto a los principales organismos que podrían haber actuado para controlar sus actividades. A su vez, este logro debe ser visto en relación con los cambios más amplios que han tenido lugar dentro de la escena política argentina. La noción de Manzetti (1998, 81) de un "alianza para la ganancia" entre el capital y el trabajo bajo el gobierno de Menem es importante para entender esto. En la nueva alianza virtualmente no hay lugar para la consulta al público. El hecho de que la primera audiencia pública sobre la concesión de aguas no tuvo lugar hasta junio de 2000, es una muestra clara.

Aun esta audiencia pública parece haber tenido un impacto limitado. Aunque debido al anuncio reciente de planes de expansión parecería que se lograron algunas concesiones por parte de la empresa, el aumento significativo de la tarifa que acompaña esos nuevos planes anula de hecho esas concesiones. Un ejemplo ilustrativo de la falta de respeto por la audiencia pública es la falta de interés que demostró la representante de la International Finance Corporation en Buenos Aires, cuando fue entrevistada en junio de 2000. No sólo no conocía acerca del

evento, sino también parecía no preocuparse por su resultado -a pesar de que IFC ha apoyado la concesión con más de US\$ 500 millones en préstamos-.

Parecería que las estrategias más efectivas para los grupos públicos que están tratando de tener alguna voz no están en su actuación en los canales decididos por la élite, sino en otro lado. La negativa a pagar, por ejemplo, ha sido una poderosa (aunque no terminada) estrategia para obligar a la revisión de las tarifas por infraestructura. Contrarrestar la retirada del estado requerirá de nuevos canales de comunicación y una oposición creciente contra los poderes centralizadores de la nueva élite.

Aun a los ojos de muchos de sus proponentes neoliberales, la sustentabilidad de la concesión de Buenos Aires está lejos de ser segura. Alcazar et al (2000: 2), escribiendo para el Banco Mundial, sostiene que "asimetrías de información, incentivos perversos y débiles instituciones reguladoras podrían amenazar en el largo plazo la sustentabilidad de la concesión". A sus ojos la concesión es salvable, pero necesita mayores refinamientos. Argumentan que los esfuerzos del gobierno y de la empresa por salvar la concesión continuarán, no necesariamente por la necesidad de asegurar agua limpia para todos y mejores niveles ambientales en Buenos Aires, sino por razones de reputa-

ción:

"Un factor importante que mejora la credibilidad del compromiso del gobierno para con la concesión fue la preocupación del gobierno argentino por su reputación en los mercados financieros globales. Las reformas pro mercado de Menem han abierto la economía e introducido la caja de conversión que fijó el peso al dólar. Esta apertura a las influencias económicas globales significaron que cualquier poder ejecutivo nacional en el futuro estará preocupado sobre cómo podrían reaccionar los inversores privados extranjeros si el gobierno renegara de las promesas regulatorias que hizo a Aguas Argentinas como parte de una negociación amplia y visible. La reputación puede ser una herramienta importante para obligar al cumplimiento del contrato, pero también puede ser algo efímero. En este caso, la fuerza de la reputación dependería de cómo los inversores prominentes perciban el contrato de concesión comparado con otros factores de reputación, así como de si la empresa aparece habiendo renegado de su parte en el trato. Como lo demostraremos ... el poder ejecutivo ha intervenido repetidas veces para apoyar a Aguas Argentinas en conflictos con el ente regulador, y para sobrepasar enteramente al ente regulador en la renegociación del contrato.

Las preocupaciones por la reputación de la empresa también han



afectado la sustentabilidad del contrato. La concesión es una de las más grandes y su éxito es importante para la reputación de los integrantes del consorcio que están compitiendo en los mercados globales por contratos de agua". (Alcazar et al 2000, 32).

En lugar de abandonar el contrato y renegociarlo, o volver al control de las aguas por el estado, el gobierno sintió que era más importante obrar en connivencia con Aguas Argentinas, asegurando así nuevas inversiones extranjeras y la satisfacción de los intereses de la élite nacional. La desilusión con la ex empresa estatal exacerbó la mentalidad subyacente de "no hay alternativa". La ideología de que los servicios públicos no pueden ser manejados de manera eficiente por el estado ha pavimentado el camino para los monopolios privados en los cuales el público paga más por servicios que todavía son ineficientes. Diríamos que esta situación no puede ser solucionada afinando el proceso de privatización, introduciendo incentivos correctos, o asegurando una mejor regulación. Estas tendencias son inevitables y

son el resultado de un gobierno débil que trata con una gran corporación multinacional que tiene un dominio completo sobre un servicio público esencial.

Hasta el momento, la resistencia a la privatización en Buenos Aires no está bien enfocada. El ente regulador provee un mecanismo a través del cual se reciben las quejas de los consumidores, y grupos de consumidores que están trabajando dentro de este mecanismo han realizado algunos progresos para asegurarse de que sus voces sean oídas. De todas maneras, el mero hacerse oír es insuficiente para enfrentar a una empresa con tan tremendo poder de *lobby* nacional e internacional. Se necesita que la oposición se radicalice. La forma más productiva para esto puede ser que los grupos comunitarios trabajen con las alas más radicales del movimiento laboral. A su vez, esto podría llamar la atención sobre los efectos negativos en nivel micro y sobre el proceso estructural más grande de la privatización en el plano internacional.

## Bibliografía

- Abdala, M.A. (1996), "Welfare effects of Buenos Aires' Water and Sewerage Services Privatization", sin publicar, The World Bank, Washington D.C.
- Alcazar, L., Abdala M.A., Shirley M.M. (2000), *The Buenos Aires Water Concession*, The World Bank, Washington D.C.
- Aguas Argentinas (2000), <http://www.aguasargentinas.com>
- Anon. (1991), "Argentina Racing Against the Clock", *Prensa Económica*, XVII, 188, octubre.
- Anon. (2000a), "Another President Caught in Argentina's Economic Trap", *The Economist*,

6 de noviembre.

- Artana, D., Navajas, F., Urbiztondo, S. (1998), *Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Artana, D., Navajas, F., Urbiztondo, S. (1999), "Governance and Regulation in Argentina: A Tale of Two Concessions" en William D. Savedof y Pablo T. Spiller (eds.), *Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Azpiazu, D. (1999), "Las privatizaciones en la Argentina y la concentración de poder económico", *Seminario Nacional 1999*, Escuela Nacional de Formación Política, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Basualdo, E.M., Nochteff H.J. (1998), "Menem's Great Swindle: Convertibility, Inequality and the Neoliberal Shock", *Nacla: Report on the Americas*, vol. XXX, Nº 6.
- Cieza D. (1998), "Argentine Labour: A Movement in Crisis", *NACLA: Report on The Americas*, vol. XXXI, Nº 6.
- Council of Canadians (2000), "Corruption Charges Haunt the World's Top Ten Water Companies", <http://www.canadians.org/blueplanet/pubs-fact2.html>, 15.2.2000.
- Dumol, M. (2000), *The Manila Water Concession: A key government official's diary of the world's largest water privatization*, The World Bank, Washington D.C.
- ETOSS (2000), Audiencia Pública, <http://www.etoss.org.ar/contenidos.html>, 2.01.2000.
- Ferro, D. (2000), *El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación*, CEER, Buenos Aires.
- Galeano, E. (1973), *Open Veins of Latin America: Five Centuries of the Pillage of a Continent*, Monthly Review Press, New York.
- Hawley, S. (2000), "Exporting Corruption: Privatisation, Multinationals and Bribery", *The Corner House Briefing 19*, <http://cornerhouse.icaap.org/briefings/19.html>, 20.01.2000.
- Idelovitch, E., Ringskog, K. (1995), *Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America*, The World Bank, Washington D.C.
- Jaspersen, F. (1997), "Aguas Argentinas", *The Private Sector and Development: 5 Case Studies*, The World Bank and International Finance Corporation, Washington D.C.
- Manzetti, L. (1999), *Privatization South American Style*, Oxford University Press: Oxford.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993), *Argentina: A Growing Nation*, MEOSP, Buenos Aires.
- Murillo, M.V. (1998), "Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism" en Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford University Press, Oxford.
- OFWAT (2000), "Financial Performance and Expenditure of the Water Companies in England and Wales 1999-2000", <http://www.ofwat.gov.uk/pdf/files/capex2000.pdf>, 15.02.2000.
- Picolini, C. (2000), "Afloran las napas en el conurbano", *La Nación*, 22.07.2000.
- Pirez, P. (1998), "The management of urban services in the city of Buenos Aires", *Environment and Urbanization*, vol. 10, Nº 2.
- Rivera, D. (1996), *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from six developing countries*, The World Bank, Washington D.C.
- Rock, D. (1987), *Argentina 1516-1987: From Spanish Colonization to the Falklands War and Alfonsín*, I.B. Tauris & Co., Londres.
- Saltiel (2000), "Análisis del riesgo sanitario y vulnerabilidad sanitaria en los municipios del área regulada por el ETOSS: indicadores sanitarios y socioeconómicos", sin publicar,