

“De la rescisión contractual a la renegociación ejemplar”. La readecuación del contrato de Aguas Argentina S.A. con el Estado Argentino en la post convertibilidad”.

Mariela Verónica Rocca.

Cita:

Mariela Verónica Rocca (2004). *“De la rescisión contractual a la renegociación ejemplar”. La readecuación del contrato de Aguas Argentina S.A. con el Estado Argentino en la post convertibilidad”*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/673>

“De la rescisión contractual a la renegociación ejemplar”.

La readecuación del contrato de Aguas Argentina S.A. con el Estado Argentino en la post convertibilidad”*

Mariela Verónica Rocca,

(UBA), maveroc@fibertel.com.ar

Aguas Argentinas: privatización y renegociaciones durante la convertibilidad

En el marco de la Reforma del Estado implementada en la Argentina durante la década del '90, el proceso privatizador fue presentado como la *única* alternativa posible para solucionar el contexto de crisis profunda: desequilibrio fiscal, situación hiperinflacionaria y escasez de inversiones. “El año 1989 constituye un momento clave en este proceso ya que se decantan y consolidan las tendencias esbozadas en años anteriores. Se produce la quiebra del Estado que impuso la dictadura, señal de que el planteo de la valorización y fuga de capitales llegaba a su fin. En este contexto, los sectores dominantes impulsan –y el sistema político convalida- la caracterización de que se trata de la quiebra del Estado distribucionista vinculado a la industrialización” (Basualdo, 1992:12).

La mayoría de las empresas estatales había sido endeudada durante la dictadura militar y como consecuencia de su crítica situación patrimonial y falta de inversiones, se manifestaron signos evidentes de ineficiencia, a lo que se sumaron acciones de corrupción creciente¹. No sólo se deterioró considerablemente la calidad de los servicios públicos, sino que los mismos integrantes de aquellas empresas vieron desacreditadas y desprestigiadas sus funciones.

Asimismo, durante la etapa preprivatizadora, el gobierno menemista se encargó de efectuar lo que algunos autores denominan el “trabajo sucio”. Éste implicó la desinversión en las empresas, la disposición de considerables incrementos tarifarios, el deterioro de la calidad de los servicios y la reducción de la planta de trabajadores de las empresas, mediante una política de despidos y de precarización laboralⁱⁱ. Al propiciar estas medidas garantizó no sólo el “saneamiento” de las empresas a través de la absorción estatal de los respectivos pasivos sino que además, con el otorgamiento de un piso de precios, fijaría elevados niveles de facturación y por ende, altos beneficios para los futuros consorcios adjudicatarios.

Bajo el amparo de este “diagnóstico” y en el marco de sucesivos estallidos hiperinflacionarios, se encararon con una celeridad inusitada las reformas estructurales, consiguiendo que la propuesta privatizadora fuera respaldada por amplios sectores de la sociedad y del establishment local e internacional. “Al caracterizar al Estado como productor de la crisis social, los sectores dominantes incorporan la privatización de empresas y áreas del Estado como factor insustituible para superar la crisis. Los acreedores externos la consideraban impostergable, porque de esa manera se aseguraban el cobro no sólo de los intereses, sino además de parte significativa del capital adeudado. Los grupos económicos también porque serían los futuros dueños, junto con otros intereses extranjeros, de las actuales empresas estatales. Ambos coincidían en la necesidad de consolidar el predominio del capital sobre el trabajo [...] [Sin embargo], las diferencias entre ellos radicaban en la forma de definir el tránsito de un tipo de economía [...] a otro [...], porque implicaba determinar quién dejaba de ganar y, eventualmente, quién subía o descendía dentro de la cúpula del poder en nuestro país” (Basualdo, 1992:13).

Como ya fuera analizado desde diversas perspectivasⁱⁱⁱ, la urgencia por “reformular el Estado” fue tanto política como económica. El gobierno menemista, procuró dar a los sectores de negocios claras “señales” de confianza y decisión para poder ganar su apoyo con vistas a consolidar un bloque de poder económico que le sirviera de sustento a su gestión. Al mismo tiempo, al no existir ninguna fuente interna o externa de financiamiento voluntario, la venta de los activos públicos fue considerada como la posibilidad para no sólo hacerse de liquidez, sino también se manifestaba que contribuiría en parte al saneamiento del patrimonio estatal y que permitiría avanzar en las negociaciones con los acreedores externos desde una mejor posición, así como en la resolución de la “brecha fiscal”. De este modo, para fines de 1993 la mayoría de las grandes empresas de servicios públicos ya había sido privatizada. En general, en lo que respecta al capital accionario de las empresas fue escaso el porcentaje que quedó en manos del Estado; además, durante este proceso, casi no existió saneamiento previo ni se veló por el carácter competitivo de las licitaciones llevadas a cabo. Incluso, muchas de estas empresas mantuvieron su carácter monopólico en la prestación de los servicios, ya sea porque la prioridad no era abrir la competencia sino procurar afianzar la estabilidad macroeconómica y el apoyo de la “comunidad de negocios” nacional e internacional o debido a que se trataba de situaciones de monopolio natural. Asimismo, la postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de los Entes de Regulación “constituyó una manera de garantizar a los inversores condiciones de rentabilidad extraordinarias [...] [siendo entonces] posible que este vacío o -rezago- regulatorio haya sido implícitamente negociado u ofrecido unilateralmente como garantía de “estabilidad” en las condiciones pactadas”(Vispo, 1999:28).

Fue en este contexto en el que se inscribió la concesión integral -a partir del 1º de mayo de 1993 y por 30 años- a Aguas Argentinas S.A. (AASA), de la prestación del servicio de agua potable y cloacas de la Ciudad de Buenos Aires y de trece partidos del conurbano bonaerense que había estado a cargo de Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Se dispuso mantener tanto la integración vertical como horizontal de la empresa estatal por lo que el servicio se concesionó bajo un régimen monopólico sin segmentarse la producción de la distribución de agua potable, ni separarse la generación y la distribución del agua del servicio de desagüe cloacal. “Esta opción por una forma particular de privatización ha determinado que el contrato haya sido considerado el mayor sistema de saneamiento unitario del mundo dado en concesión, abarcando una población de 8,6 millones de habitantes, de los cuales el 70% recibía abastecimiento de agua y el 58% el servicio de saneamiento, totalizando más de seis millones de usuarios” (García, 1998:71 y 72). La nueva prestataria, cuyos socios mayoritarios eran la firma francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%) y la Sociedad Comercial del Plata S.A. -perteneciente al grupo económico nacional Soldati- (20,7%)^{iv} debía, a partir de ese momento, hacer efectivas las metas y los niveles de servicio estipulados en el Contrato de Concesión. En el Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (PMES) -compuesto por seis planes quinquenales correlativos- dichas obligaciones de resultados estaban previstas con respecto a la mejora de la calidad y el mantenimiento de los servicios existentes, la expansión de los servicios de agua potable y saneamiento, el tratamiento de los efluentes cloacales, la presión en la red y la calidad de atención a los usuarios, entre otras.

Cabe consignar que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en uso de las facultades otorgadas por la Ley de Reforma del Estado (Nº 23696), institucionalizó, mediante la

firma de diversos decretos y resoluciones, el marco legal de concesión del servicio^v. Tal como señalan Azpiazu y Forcinito (2004), muchas de estas normas resultaron de dudosa legalidad, pues fueron sancionadas bajo condiciones de ostensible discrecionalidad, nula transparencia, y sin la participación de los usuarios. En este sentido, a pesar que la creación del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) siguió la secuencia regulatoria lógica, pues con anterioridad a la privatización del servicio se había sancionado el marco regulatorio y luego se constituyó el Ente^{vi}, su establecimiento por decreto del PEN le restó independencia a la agencia. Tanto los análisis efectuados por Urbiztondo et al (1998) como por Azpiazu y Forcinito (2004) coinciden en señalar que este factor se profundiza si se tiene en cuenta que, al no concursarse los cargos directivos, su autarquía no pudo ser garantizada debido a la influencia de las fuerzas políticas dominantes en cada una de las jurisdicciones involucradas (el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Bs. As. y el de la Provincia de Bs. As.). Por otra parte, que la fuente de financiamiento esté dada a partir de una tasa fija sobre cada factura de los usuarios, elevó aún más el riesgo de captura puesto que no existen mayores incentivos para reducir las tarifas.

Asimismo el desempeño de sus funciones como autoridad regulatoria se vio vulnerado, pues durante la Administración Menem se delegó en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, la autoridad para aplicar el contrato de concesión, quedando bajo su responsabilidad la política tarifaria y la determinación de los planes de obras^{vii}.

Si bien estaba prohibido en el Contrato de Concesión realizar revisiones tarifarias (las tarifas dispuestas al inicio de la concesión no podían ser aumentadas aunque sí disminuídas durante los primeros 10 años de contrato), tras menos de un año de

efectuada la privatización, se adelantaron y aumentaron las metas de expansión de los servicios^{viii} y, en ese marco, el ETOSS autorizó un aumento tarifario: “[...] un incremento de la tarifa general del 13,5%^{ix}, el cargo mínimo de conexión de agua aumentó un 83,7% y el de cloacas un 42%; al tiempo que los cargos de infraestructura se incrementaron el 38,5% y el 45,7% para el servicio de agua potable y desagües cloacales respectivamente” (Azpiazu y Forcinito, 2004:48). Si bien dichos aumentos se efectuaron, en el segundo año de concesión, se manifestó un incumplimiento generalizado, inclusive de aquellas obras que habían sido utilizadas como justificación para realizar aquel aumento tarifario.

Las irregularidades en este aspecto continuaron pues en los años '97 y '99 se realizaron nuevas revisiones con sus consecuentes modificaciones contractuales. En relación a la revisión anterior, en esos años, los incumplimientos manifiestos en materia de inversiones y metas de expansión del servicio persistían, circunstancia que, de haber existido voluntad política, podría haber culminado en la rescisión del contrato.

Mediante el Decreto N° 149/97, el PEN dispuso para febrero de 1997, una nueva revisión contractual. Con escasa especificidad respecto a la problemática que la fundamentaba y sin la participación del ETOSS como parte en esta renegociación - puesto que había sido excluido por aquel decreto^x-, fue aprobada un Acta Acuerdo mediante el Decreto N° 1167/97 que estableció una suerte de nuevo contrato, sin haberse convocado a una nueva licitación. Entre otras modificaciones sustantivas, vale destacar: la incorporación de un seguro de cambio que eliminó el riesgo devaluatorio sobre la operatoria empresarial; el reemplazo del cargo de infraestructura por el SUMA, SU: Servicio Universal, MA: Medio Ambiente (pago fijo indexable y reajutable, mediante el cual se incorporó el aspecto ambiental, cuestión

que no estaba en el contrato original) y el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio) a ser abonado por los nuevos usuarios; la modificación del umbral (de 7% al 0,5%) para efectuar el ajuste por aumento de costos; la incorporación de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año, la extensión del plazo de cobertura del primer plan quinquenal y la postergación o cancelación de inversiones comprometidas junto a la condonación de multas por incumplimientos.

Asimismo, en julio de 1999^{xi}, entre los cambios introducidos pueden destacarse aquellos relativos a la regulación tarifaria: “[se] trata de un mecanismo ad hoc donde confluyen un price cap “invertido” que garantiza a la empresa el aumento de las tarifas en términos reales –y no a los usuarios su disminución- y algunos ingredientes –que favorecen a la empresa- del mecanismo de cost plus, como es el traslado a las tarifas de los aumentos en los costos o las compensaciones por insuficiencias en los ingresos, dejando de lado, por ejemplo, el “techo” a la tasa de ganancia” (Azpiazu y Forcinito, 2004:56).

Se siguió un esquema de tipo price cap o precio tope, al establecerse que las tarifas debían ajustarse por el método “IPD- X” -donde IPD es un índice de precios determinado y X un coeficiente de eficiencia-. Según Azpiazu y Schorr (2001) a través de este mecanismo se busca “minimizar los requerimientos de información por parte del organismo regulador [...] y beneficiar a los usuarios al transferirles, cuanto menos parcialmente, los aumentos de productividad de las empresas monopólicas, bajo la forma de tarifas reales decrecientes en el tiempo”. Sin embargo, como se señalara, este esquema de precio tope no favorecía a los usuarios ya que “el índice de precios seleccionado [...] fue el promedio simple entre el *Producer Price Index - Industrial Commodities* y el *Consumer Price Index - Water & Sewage Maintenance*, ambos de los Estados Unidos, que [aumentaron] más que

los precios domésticos, y cuya aplicación [contravenía] lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad. Por su parte, el coeficiente de eficiencia global (X) establecido [fue] de tan sólo el 0,5% (significativamente inferior al coeficiente que se suele utilizar tanto local como internacionalmente en otros servicios privatizados regidos por el esquema regulatorio del tipo *price-cap*)” (Azpiazu y Forcinito, 2001).

Paralelamente, mediante la aprobación de la Exposición Financiera Neta (EFNQ) del primer quinquenio, se conservaba un esquema regulatorio de tipo cost plus o por tasa de retorno (los ajustes tarifarios podían realizarse por variaciones en los costos o en los ingresos de la empresa).

A partir de la aplicación de aquel mecanismo, se pasaba a determinar la tarifa para el resto del período de concesión pues en caso de que la EFNQ fuese inferior a la acordada, “los ingresos de concesión [debían] ajustarse -vía aumento de tarifas y/o quizás, mediante un subsidio estatal- de forma tal de alcanzar el flujo de caja inicialmente previsto y por ende, la ecuación financiera original” (Azpiazu y Forcinito, 2004:55)^{xii}.

Por otra parte, el SU fue complementado; se estableció que gran parte de las nuevas obras de expansión fueran financiadas por los propios usuarios. En realidad, lo que se registró fue un aumento encubierto de tarifas ya que muchas de las inversiones previstas que justificaron este complemento no se realizaron y contribuyeron a incrementar las ganancias empresarias.

Durante el Gobierno de la Alianza, a pesar de persistir las causas para poner fin a la concesión, “la política encarada [...] no modificó (tal como se afirmó durante la campaña electoral), sino que más bien profundizó de modo notable, los criterios que [...] habían hecho de la concesión de AASA un negocio con nulo riesgo empresarial, garantía estatal de ganancias extraordinarias, y creciente inequidad distributiva”

(Azpiazu y Forcinito, 2004:57). Fue firmada un Acta Acuerdo entre AASA y el ETOSS, en la que se aprobó el Segundo Plan Quinquenal y un aumento del 10,5% en la tarifa promedio, con el compromiso de cumplir el plan de inversiones retrasado y el adelanto de algunas de las inversiones previstas. De este modo, en detrimento de los intereses de los usuarios, una vez más AASA, se vio favorecida pues a la vez que se le convalidaron los incumplimientos contractuales, las nuevas inversiones serían financiadas mediante el aumento tarifario dispuesto.

A modo de balance^{xiii}, en primer lugar, puede destacarse que, aun cuando los aumentos tarifarios no estaban permitidos durante los primeros diez años de vigencia del contrato, “las tarifas subieron el 88 por ciento durante la concesión: ya en 1994 hubo ‘una Revisión Extraordinaria de Tarifas’ que las subió un 13,5 por ciento y aumentó el 38 y el 45 por ciento los cargos de infraestructura de agua y cloacas. En 1997, una renegociación del contrato de concesión ‘resultó en un incremento del 37 por ciento en la tarifa media residencial, para financiar la expansión y costo del Plan de Saneamiento Integral, PSI’. Al año siguiente, una nueva ‘Revisión Extraordinaria de Tarifas’ las elevó un 5,31 por ciento. Pero ya se venía la ‘Primera Revisión Quinquenal de Tarifas, de la que resultaron aumentos de 12,3 por ciento’ (en tres tramos; el último, previsto para 2003, no se aplicó). En definitiva, en 2001 la tarifa media residencial aumentó un 10,4 por ciento, y un 4,4 por ciento en 2002. La factura promedio, de 14,56 pesos en mayo de 1993, llegó a 27,40 en enero de 2002” (Página12, 13/09/03).

Por otra parte, en lo que respecta al cumplimiento de metas y objetivos previstos en el contrato, “el EtoSS señala que, en el primer quinquenio de la concesión (1993-98), Aguas Argentinas ‘incurrió en numerosos incumplimientos, destacándose en materia de inversiones la no ejecución de la Cuarta Cloaca Máxima y del Tratamiento

Primario en Berazategui', lo cual redundó en 'un grado de ejecución de sólo el 58 por ciento de las inversiones previstas'. El porcentaje de cumplimiento de la inversión fue del 88 por ciento en 1993 y bajó al 75 por ciento en 1994, para caer al 45 por ciento en 1995, al 50 por ciento en 1996 y al 59 por ciento en 1997/98. El primer quinquenio de la concesión totaliza un incumplimiento de 611.900.000 pesos (dólares) [...] En los nueve años de concesión, debían haberse invertido 2.202 millones de pesos pero sólo se invirtieron 1265,9, con un incumplimiento de 936,3 millones [...] 'Aguas Argentinas ha incumplido las metas contractuales de expansión de modo que 'a los nueve años, se verifica una cobertura de agua potable del 79 por ciento de los habitantes del área, frente al 88 por ciento estipulado en el contrato (equivalente a 840.000 habitantes sin servicio)'. En desagües cloacales, 'la cobertura es del 63 por ciento, frente al 74 por ciento previsto (930.000 habitantes sin servicio)'. Además, 'esta ineficacia se ha traducido en problemas de baja presión en casi el 70 por ciento de la red'. Aún más impresionante es el incumplimiento de la meta contractual de tratamiento primario de aguas servidas, que debería haber llegado al 74 por ciento y es sólo del siete por ciento, lo cual afecta a 6.180.100 habitantes" (Página12, 13/09/03).

Como se señalara, si bien las renegociaciones derivaron en compromisos de nuevas inversiones, sirviendo como justificativo a su vez, para exigir los aumentos tarifarios mencionados, dichas inversiones tampoco eran efectuadas. De este modo, la evolución ascendente de la tarifa media residencial que se consigna en el Cuadro 1 junto a los incumplimientos incurridos por parte de AASA en materia de inversiones, permitieron que la empresa lograra ganancias extraordinarias.

Cuadro 1

Evolución de la factura media residencial de Aguas Argentinas S.A.

Mayo 1993- enero 2002 (en pesos y número índice)

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

Fuente: www.etoss.org.ar (Acceso 9 de julio de 2004).

Tal como se presentan en el Cuadro 2 los márgenes de rentabilidad fueron muy elevados, máxime si se consideran los niveles locales e internacionales. AASA registró en promedio una tasa de beneficio sobre patrimonio neto del 20% entre 1994 y 2001, mientras que, para este mismo período, el conjunto de las doscientas empresas más grandes de la economía del país registró, también en promedio, una tasa de beneficio del 3,5% en términos de sus ventas anuales. Asimismo, en relación a los niveles de rentabilidad considerados aceptables en otros países para el servicio del agua, los niveles de AASA se dispusieron muy por encima de los que se presentaron en alguno de ellos: en los Estados Unidos la rentabilidad razonable ronda entre el 6,5% y el 12,5% mientras que en Gran Bretaña entre 6% y 7%.

Cuadro 2

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

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

Fuente: Memorias y Balances de AASA (1993-2002) <http://mepriv.mecon.gov.ar/> (Acceso 9 de julio de 2004).

A pesar de esto, la estrategia de AASA consistió en financiar sus inversiones mediante una discrecional política de endeudamiento, la cual no tuvo relación alguna con la naturaleza del emprendimiento. Tal como se refleja en el Cuadro 3, la empresa “‘optó por un nivel de endeudamiento superior al previsto en la oferta así como a los admisibles para este tipo de compañías a nivel internacional’. Es que el Estado ‘fue nuevamente flexible en favor de la empresa en la renegociación de 1997-99 al aceptar niveles de endeudamiento superiores a la oferta’, lo cual le permitió ‘evitar el aporte de capital propio para cubrir las exigencias financieras de la concesión, lo que derivó en una situación crítica de endeudamiento a partir de 2002’.

Esto ‘expuso a la compañía a una debilidad extrema que impidió afrontar mejor la emergencia económica’ de ese año^{xiv} (Página12, 13/09/03).

Cuadro 3 Evolución del índice de endeudamiento de Aguas Argentinas S.A., 1994-2002 (en índices)

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

Fuente: Azpiazu y Forcinito (2004), Memorias y Balances de AASA (1993-2002) y Contrato de Concesión <http://mepriv.mecon.gov.ar/> (Acceso 9 de julio de 2004).

Si bien durante la década pasada, existieron causas suficientes para rescindir el contrato a AASA, las acciones y medidas adoptadas por los diferentes gobiernos no hicieron más que favorecer a los intereses empresarios por sobre los sociales^{xv}. Como se consignara, los crecientes incumplimientos en relación a las metas de expansión del servicio e inversiones comprometidas constituyeron uno de los rasgos distintivos de esta concesión. Asimismo, se encontraron a lo largo este período, constantes modificaciones normativas que no hicieron más que contribuir a

la desnaturalización de las cláusulas contractuales originales, permitiendo entre otras cuestiones, sucesivos aumentos tarifarios que superaron la evolución de los índices de precios locales. Justificada en la necesidad de financiar inversiones –que finalmente no se concretaban-, la evolución creciente de las tarifas no hizo más que contribuir a incrementar los ingresos y la rentabilidad de la concesionaria, quien a su vez, desarrolló una política altamente discrecional de endeudamiento y de manejo de los recursos propios.

La renegociación con Aguas Argentina en los tiempos de la post convertibilidad

El gobierno de Duhalde: “no hagas hoy, lo que puedas dejar para mañana”

A partir de la promulgación de la Ley 25561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Enero 2002), se dispuso, entre otras cosas, la pesificación de precios y tarifas, dejando explícitamente sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos celebrados por la Administración Pública. Dado que facultó al PEN a renegociar dichos contratos, en su Art. 9º, estableció los cinco criterios que debían contemplarse para el caso de los servicios públicos: “1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas”. Asimismo, se determinó un congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos^{xvi}.

Aún cuando la puesta en vigencia de esta Ley le otorgó al gobierno la facultad de redefinir la política estatal respecto a los servicios públicos privatizados, dicha potencialidad no se concretó. Muy por el contrario, el impulso inicial se fue diluyendo a medida que el gobierno fue cediendo frente a las presiones y exigencias de los diversos sectores -las empresas privatizadas, los gobiernos de aquellos países con importante participación en los consorcios y los organismos internacionales de crédito- que propugnaban por mantener sus intereses y condiciones de operación altamente favorables.

Fue en este marco que, el día 30 de enero de 2002, AASA remitió a la Subsecretaría de Recursos Hídricos una nota (N° 35.049/02) en la que se destacaba: “La fuerte caída en la recaudación, un servicio de la deuda que alcanzará a más de 200 millones de dólares en 2002, una deuda de muy corto plazo de más de 90 millones de dólares, el encarecimiento de los insumos críticos, todos hechos generando un cash-flow negativo a los cuales se suma la violación de todos los ratios financieros de la concesión se impone, en los términos de las normas contractuales (en particular Resolución N° 601/99 SRNyDS), adoptar en lo inmediato, una serie de medidas de emergencia... con el objeto de no afectar a corto plazo en grado sumo la prestación de los servicios sanitarios a los 8 millones de habitantes servidos por Aguas Argentinas”. En ese marco, una de las principales “medidas de emergencia” propuestas por la empresa fue la siguiente: “el Banco Central de la República Argentina entregará a Aguas Argentinas S.A. US\$ contra \$ con la tasa de cambio 1 US\$ = 1\$ para asegurar en los plazos previstos el servicio de las deudas de corto y largo plazo que se pactaron con Bancos Nacionales e Internacionales, así como Organismos de carácter Multilateral”; “La Secretaría de Industria y Comercio, el Banco Central de la República Argentina y todo organismo público que deba

intervenir en la importación de: bauxita, hidróxido de aluminio, ácido sulfúrico, azufre, medidores...deberá dar prioridad a su trámite y aprobación para su rápida adquisición al tipo de cambio 1 US\$ = 1\$.”

Iniciada formalmente la renegociación con AASA^{xvii}, la empresa a solicitud de la Comisión de Renegociación de los Contratos elevó su propuesta^{xviii} en la que puntualizaba la necesidad de que “el contrato de concesión [debía] retornar a su equilibrio económico-financiero para poder cumplir con los objetivos que [habían sido] previstos originalmente” (Azpiazu y Schorr, 2003: 140). Frente a este planteo y a partir del análisis de los indicadores económico-financieros presentados, la respuesta de esta Comisión cuestionó aquella propuesta empresarial dado que la prestación del servicio podía realizarse sin inconvenientes debido a que estaba en condiciones de cubrir sus costos operativos. Asimismo, rechazó tanto el pedido de un tipo de cambio especial para adquirir insumos como el requerimiento de un seguro de cambio retroactivo, ya que consideraba que la empresa debía encargarse de negociar con sus acreedores externos. Únicamente, hizo lugar a las demandas empresarias relacionadas con las deudas contraídas por diversos organismos nacionales con la empresa y la posibilidad de efectivizar el pago del IVA sobre lo efectivamente percibido y no sobre lo facturado.

Cabe consignar que AASA paralelamente, había dado sus primeros pasos para accionar contra el Estado Argentino. Ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi)^{xix}, reclamaba una indemnización por los perjuicios que indicaba, le habían ocasionado la devaluación del peso y el congelamiento de las tarifas, tras la salida de la convertibilidad. Debido a esto, y de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 1090/02, la renegociación no podía continuar pues en dicha disposición se establecía que aquellos concesionarios que iniciaran

acciones legales contra el Estado "fuera del proceso de renegociación establecido por el Decreto Nº 293/ 02, [quedarían] automáticamente excluidos de dicho proceso". Sin embargo, esto no se concretó, pues tras la protesta formal del gobierno francés y una breve visita al país de su vicescanciller Renaud Muselier, el PEN aceptó modificar el decreto.

Si bien hacia septiembre de 2002, el gobierno intentó sin éxito, al igual que con otros servicios, otorgar un aumento de las tarifas al sector (a tal efecto se convocaría una audiencia pública)^{xx}, iniciado el 2003, esta posición recrudesció. Aproximadamente dos días antes del Foro Económico Mundial de Davos, el PEN firmó el Decreto 120/03 por el cual disponía, en forma transitoria y hasta que se produjera la finalización de la renegociación de los contratos, las revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias necesarias^{xxi}. Modificaba así, mediante un decreto, lo establecido en los Art. 8º y 9º de la Ley 25561. Debido a esta flagrante violación, tanto la Defensoría del Pueblo de la Nación como la de la Ciudad de Buenos Aires y las asociaciones de consumidores, exigieron la declaración de inconstitucionalidad de dicho decreto, que finalmente fue dispuesta por la Justicia.

Ahora bien, considerando este contexto, Azpiazu y Schorr (2003) destacan que se presentaron cuatro elementos que influyeron en el desenvolvimiento posterior de la negociación con AASA: 1) la decisión de proceder a un mecanismo de consulta pública por escrito y/o por Internet respecto de la propuesta tarifaria que debía presentar la empresa; 2) la presentación del Informe Final de la denominada Fase II^{xxii}; 3) la adopción del Procedimiento de Consulta Pública para el tratamiento de la propuesta de AASA, con participación del ETOSS como convocante y encargado de confeccionar un informe al respecto (Resolución ME 671/02)^{xxiii} y 4) la presentación

ante la Comisión de Renegociación de la propuesta de AASA, para ser discutida en la consulta pública.

Puede señalarse que en lo que al Informe Final respecta no sólo se contempló la situación de emergencia y se analizó la propuesta empresarial de aumentar las tarifas sino que se incorporaron elementos relativos a su desempeño desde el inicio de la concesión. La empresa como se indicara, presentó una propuesta en la que las demandas efectuadas “transgredían las disposiciones legales vigentes en cuanto a la prohibición de ‘indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios’” (Azpiazu y Schorr, 2003: 146). Por otra parte, en lo relativo a las inversiones, planteaba la suspensión del Plan de Mejoras y Expansión del Servicio con el propósito de atender las emergencias y el funcionamiento básico del servicio.

Los informes elaborados por el Defensor del Pueblo de la Nación y la Comisión de Usuarios del ETOSS para la presentación ante la consulta pública, coincidían en que era necesario previo a la discusión tarifaria, rever en su totalidad la actuación de la empresa puesto que contemplaban como posibilidad factible la rescisión contractual debido a los altos niveles de incumplimientos en los que había incurrido la prestataria.

Si bien similar diagnóstico crítico fue planteado en el Informe de la Comisión de Renegociación, algunas de las sugerencias presentadas en este mismo documento entraron en contradicción con aquél. En relación a esto puede mencionarse que se sugirió dejar sin efecto multas impuestas y asegurar el plan de inversión a través de un posible aumento tarifario superior al solicitado por la propia empresa.

Tal como se señalara para el proceso renegociador en general, el caso de Aguas Argentinas no escapó a las diversas prácticas de *lobby* de la prestataria y de los organismos internacionales^{xxiv} pero paralelamente a éstas, fueron significativas las acciones de usuarios y consumidores quienes asumieron un rol activo en la defensa de sus derechos^{xxv}.

Hacia la finalización del gobierno de Duhalde, AASA rechazó la propuesta gubernamental que consistía en: efectuar un aumento tarifario del 10% destinado a financiar obras, a través de un Fondo Fiduciario, ampliar el cupo de beneficiarios de la tarifa social pero en la que no se hacía lugar a su pedido de reducción del IVA. Esta renegociación quedó semiparalizada postergándose su tratamiento para el próximo gobierno.

En síntesis, a pesar de constituir una de las renegociaciones más avanzadas, puesto que debía comenzarse la cuarta etapa, la del establecimiento de un nuevo acuerdo, era a la vez, aquella de “más difícil solución puesto que a pesar de los esfuerzos oficiales por atender parte de las desmedidas pretensiones empresarias iniciales, la reticencia de esta última a renunciar a algunos de sus privilegios [terminaba] por replantear la posibilidad cierta de rescisión del contrato”(Azpiazu y Schorr, 2003: 156).

¿Más continuidades que rupturas?

El presidente Kirchner reinició en Mayo de 2003 el proceso renegociador con las empresas privatizadas. Mediante la Ley 25.790 se prorrogó la vigencia de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario hasta el 31 de diciembre del 2004, extendiéndose el plazo para realizar las revisiones contractuales en

función de los lineamientos planteados en la misma. Los contratos quedaban *ad referendum* del Congreso que, una vez cerrado los nuevos acuerdos, tendría un máximo de 60 días para aprobar o rechazar la totalidad de lo pactado, pero sin introducir modificaciones. Asimismo, el PEN planteó la necesidad de establecer un marco regulatorio general a partir del cual fijar las condiciones que deberían cumplir las empresas prestatarias de los servicios públicos^{xxvi}.

Dados los tiempos previstos en la renegociación y los compromisos asumidos en la Carta de Intención firmada con el Fondo Monetario Internacional en septiembre de 2003 -se había establecido como meta que las renegociaciones con la mayoría de las privatizadas debían estar cerradas en el primer semestre de 2004^{xxvii}-, el gobierno intensificó sus rondas de negociaciones a fin de alcanzar los acuerdos con las prestatarias. De este modo, se han alcanzado acuerdos parciales con algunas de ellas^{xxviii}, entre los que se encuentra, el Acta Acuerdo con AASA, firmada en mayo de este año.

Hacia el Acta Acuerdo con AASA

La negociación que culminó con la firma del Acta Acuerdo entre el Gobierno de Kirchner y AASA puede ser analizada teniendo en cuenta dos planos interrelacionados: uno discursivo, referido a las declaraciones realizadas por los principales actores involucrados y otro relativo a las medidas resultantes de las tomas de posición (acciones u omisiones)^{xxix} estatales y de los demás actores. Previo a considerar esta distinción analítica, es posible identificar en términos generales, una primera etapa predominantemente de confrontación y luego, a partir de diciembre de 2003, otra de carácter conciliatorio. Ahora bien, retomando el

análisis desagregado en los dos planos, debería ser claramente reconocible, en cada una de aquellas etapas, la correspondencia entre los dichos y las medidas efectivamente tomadas. Sin embargo, durante la etapa denominada de confrontación esto pareciera no presentarse y ésta sólo se haría manifiesta en lo discursivo. Asimismo, en el período de conciliación la correspondencia se revelaría de modo oscilante, pues discursivamente se presentaron en algunas oportunidades declaraciones en discrepancia.

En los comienzos, el diagnóstico planteado por el gobierno respecto de AASA resultaba crítico, era considerada una empresa en “situación de alta complejidad”^{xxx} pues debido al alto grado de incumplimientos probados^{xxx}, su contrato de concesión era susceptible de ser rescindido. Sin embargo, no se dispondría su caducidad automática “[era] un tema de tiempos políticos. Las condiciones [estaban] dadas, pero el que [tomaba] la decisión [era] el Presidente”(La Nación, 31/08/03).

Asimismo, se sucedieron, con menos de dos meses de diferencia, dos grandes cortes del suministro que dejaron a millones de usuarios sin servicio. El primero de ellos se produjo en septiembre de 2003, cuando la empresa decidió unilateralmente cortar el suministro aludiendo que la calidad del agua se vería afectada por la presencia, en el Río de la Plata, de una sustancia (fenol) que en grandes concentraciones puede resultar tóxica. Mientras que el segundo correspondió, según la prestataria, a un corte de energía acontecido en la planta potabilizadora General San Martín. Si bien AASA fue multada dadas las irregularidades acontecidas en ambas circunstancias^{xxxii}, las condiciones de vulnerabilidad de la prestación se hicieron evidentes, situación que se agravaba debido a las peligrosas consecuencias sanitarias y medio-ambientales que pudieran acarrear este tipo de episodios.

Las causales de rescisión aumentaban a la par de las manifestaciones gubernamentales en desacuerdo con el accionar empresario. Las declaraciones desfavorables recrudecerían^{xxxiii} pero en los hechos, la esperable -y justificada sobradamente- decisión de dar por terminada la concesión se dilataba.

“Podría ser, sólo un cruce de fuegos de artificio. El domingo se conoció que el gobierno reclamaba a las empresas de peaje 420 millones de dólares. El lunes se debatió sobre los subsidios a los trenes. El miércoles, distribuidores, generadores y transportistas de electricidad reclamaron “urgentes medidas” para el sector. El jueves, un corte de luz afectó a 450.000 usuarios de Edesur. El viernes, el Ministro Julio De Vido amenazó con multas y sanciones a las eléctricas. Ayer hubo un corte de agua en gran parte de la Capital y Edenor redobló su apuesta por los aumentos [...] Las privatizadas destacaban ayer que ni el Presidente ni sus ministros de mayor porte fueron los que salieron a criticar a las concesionarias, como lo hacían semanas atrás. El punto entonces, sería más bien de oportunidad política que una discusión de fondo. Si así fuera, el ruido de la discusión pública podría estar siendo un manto de humo que cubra los acuerdos alcanzados antes que un cruce franco de diferencias” (Clarín 21/10/03).

Teniendo en cuenta este contexto, existía un factor de peso, que condicionaría el desenvolvimiento de las negociaciones con AASA; la necesidad de mantener el apoyo del gobierno francés –como el de la mayoría de los países integrantes del G-7- en la negociación que simultáneamente estuvo -y continúa- desarrollándose con el FMI^{xxxiv}.

¿Era posible entonces pensar en una postura genuina de confrontación?

Hacia noviembre de 2003, la firma de un Acta Acuerdo era presentada como una dura exigencia por parte del gobierno para reiniciar la renegociación, un elemento de

presión hacia la concesionaria para quien la otra alternativa era arriesgarse a perder la concesión^{xxxv}: “El acta que le será planteada a Aguas Argentinas la semana próxima [...] será muy dura en cuanto a exigencias de inversiones en mantenimiento y ampliación de la red así como en calidad de servicio [...] Y si no la firman, le rescindirán el contrato. Si la firman, empezará el proceso de renegociación. Pero eso no quiere decir que no se rescinda el contrato al final del proceso si no se llega a un acuerdo” (Clarín 26/11/03). En el documento se establecería que no habría aumentos tarifarios y se le requeriría a la empresa que retirara la demanda presentada ante el Ciadi, que aceptase la prórroga del fideicomiso^{xxxvi} que para el 2003 contaba con 150 millones de pesos y que realizara inversiones por ese mismo monto en el transcurso del 2004. A pesar de esto, en las reuniones entabladas con el presidente del Grupo Suez Enviroment, Jacques Petry, en diciembre de 2003, estas exigencias no se presentaron, y el reclamo a la empresa se centró exclusivamente en la necesidad de que implementara un plan de saneamiento de las napas contaminadas del Conurbano Bonaerense.

Es significativo destacar que durante esos dos últimos meses se sucedió una serie de cuestiones que pudieron afianzar la toma de posición estatal subyacente. Por una parte, el BM estaba analizando el programa de asistencia a la Argentina para los próximos cinco años (préstamo de 5000 millones de dólares para programas de inversión y asistencia social). El otorgamiento de los créditos estaría sujeto al cumplimiento de una serie de pautas macroeconómicas, entre las que se encontraban la renegociación de los contratos de las empresas de servicios públicos privatizados. Asimismo, Cristina Fernández de Kirchner en su viaje a Francia, mantuvo un encuentro con el canciller Dominique de Villepin, quien le reclamó por las tarifas: “Expuso la cuestión y yo [Cristina Fernández de Kirchner] le expliqué que

no se puede arriesgar la sustentabilidad política del país; que nadie -ni ninguna empresa- puede tener un trato distinto al del resto de los argentinos. Creo que el tema se ha vuelto menos tensionante y que, en conjunto, las privatizadas lo han entendido, a tal punto que ahora hablan de nuevas inversiones...” (La Nación, 28/11/03). Por otra parte, en el marco de la gira del comisario europeo de Comercio, el francés Pascal Lamy, se reunió con el Ministro De Vido para conversar sobre la renegociación de los contratos. “‘Aunque es un tema espinoso’, las negociaciones ‘están en el buen camino, se inició una etapa de diálogo, de contacto, y lo importante es que se empiecen a dar señales claras de seguridad y previsibilidad’, sostuvo.[...] Al respecto, recordó que cuando estuvo en el país en setiembre de 2002, ‘la situación era catastrófica’, pero ‘hoy mejoró y se ven buenas noticias, como por ejemplo la metodología’ que puso en marcha el Gobierno para renegociar los contratos.[...] Por otra parte, Lamy se lamentó de que la Unión Europea no tenga competencia en la renegociación de la deuda argentina en bonos, al explicar que el tema le compete únicamente a los tenedores europeos de los títulos y en todo caso los Estados de donde son esos tenedores, que a su vez le dan injerencia al Fondo Monetario Internacional”(Clarín, 11/12/03). Respecto a este último, la misión llegada a fin de ese año planteó también la necesidad de resolver el tema de los servicios públicos.

A fines del 2003 y comienzos del 2004, el ETOSS sancionó a AASA a causa de diversos incumplimientos^{xxxvii}. Asimismo, el presidente Kirchner “lanzó una dura amenaza a Aguas Argentinas. Advirtió que si no cumple con las inversiones ‘vamos a conversar de otra manera’; (la empresa) se debe dar cuenta de que con nosotros no hay impunidad [...] La compañía acusó el golpe: sus voceros admitieron sentirse ‘sorprendidos’ por la ofensiva presidencial. No obstante la pelea, el gobierno y aguas

rubricaron un convenio para mantener y ampliar la red metropolitana de agua potable y cloacas [...] ‘No se puede estar condicionado en ninguna negociación de inversión. Somos respetuosos de todas las normas, pero se debe prestar un servicio tan vital como el agua al pueblo argentino’”(Página12, 22/01/04). Esta reacción estaba asociada no sólo a la demanda en el Ciadi^{xxxviii} - la empresa en principio había manifestado su retiro y luego se retractó - sino también a las dos cartas enviadas al ministro Lavagna. En una de ellas, la Corporación Financiera Internacional (CFI), accionista de la empresa, solicitaba que se le permitiera participar en la renegociación con AASA y la segunda, enviada por el FMI, tenía por objeto avalar la gestión de aquel organismo. “La presión [era] para que el gobierno [flexibilizara] sus exigencias de inversiones a Aguas Argentinas, liberando recursos que la compañía podría destinar a pagar su deuda. En conclusión, los habitantes de la Capital Federal y del Conurbano Bonaerense deberían resignarse a un peor servicio para que Aguas y sus acreedores [llegaran] a un mejor trato. El Poder Ejecutivo [exigía] que la empresa [cancelara] sus compromisos con su propia rentabilidad, y eso no [alcanzaba], que los accionistas [sacaran] dinero de su propio bolsillo” (Página12, 23/01/04).

Con la llegada del canciller de Villespin, en febrero de 2004, Francia sostuvo su reclamo de respeto hacia los intereses de las empresas de su país^{xxxix}. Recordó a las autoridades argentinas el voto favorable otorgado en el consejo de administración del FMI, para la aprobación de la primera revisión de metas del acuerdo suscrito en septiembre de 2003^{xl} y garantizando nuevamente su apoyo en la nueva revisión que estaba prevista para marzo. “Queremos defenderlas, explicando a nuestros amigos argentinos todo lo que las empresas francesas han pagado

durante aquel difícil período –en alusión a la devaluación- y es importante que esa confianza ahora sea tomada en cuenta” (Página 12, 4/02/04).

En suma, la renegociación realizada por el Gobierno de Kirchner con AASA presentó una subsunción manifiesta a la negociación de la deuda argentina. La necesidad de lograr una solución favorable en esa cuestión descentró el eje de la discusión con la concesionaria: los incumplimientos empresarios probados quedaron en un segundo plano pues se priorizó la obtención de apoyo del gobierno francés en el FMI.

Amparada en esta situación, la empresa encontró las condiciones propicias para que, aún cuando existieran causales suficientes para rescindir el contrato, el proceso cambiara su rumbo y avanzara hacia la etapa de negociación definitiva. De este modo, la discusión acerca de la prestación del servicio de agua potable y cloacas, una cuestión propia del ámbito de los servicios públicos fue resuelta a partir de la consideración de parámetros e intereses ajenos al mismo, originando inevitablemente su desnaturalización.

A causa de la no definición de la empresa respecto de la suspensión o anulación de la demanda presentada en el Ciadi^{xlii}, la firma del Acta Acuerdo fue dilatándose hasta que el 11 de mayo de 2004 finalmente fue concretada.

El Acta Acuerdo con AASA

En el Informe del Equipo Técnico de Negociación y Análisis Sector Agua y Saneamiento sobre el proyecto de Acta Acuerdo 2004^{xliii}, se establece que la negociación constará de dos etapas: “la primera, destinada a regularizar el Contrato y definir el sendero por el que se desempeñará la Concesión durante el año en curso o hasta que se resuelva en forma definitiva la negociación –lo que suceda antes- y la

segunda cuya finalidad es establecer las condiciones contractuales de largo plazo”(Informe, 2004:19).

De esta manera, y aún cuando se reconoce la validez de las objeciones realizadas por diferentes organismos y entidades respecto a la continuidad de la concesión dados los incumplimientos cometidos por AASA, la discusión acerca de la rescisión del contrato se posterga hasta ese segundo momento, aunque el motivo que lo justifica no queda claramente explicitado:

- “[...] cabe señalar que dada la entidad de los incumplimientos que informa el ETOSS así como de la respuesta de la empresa, se consideró conveniente continuar su análisis en la instancia de la negociación final, como da cuenta el Art. 17 del Proyecto de Acta Acuerdo”(Informe, 2004:9).
- “[...] esta cuestión [la rescisión] no ha sido definitivamente resuelta y que se ha pospuesto su decisión a la instancia de renegociación definitiva del Contrato como surge del Art. 21 del Proyecto del Acta Acuerdo. Se consideró que esta cuestión, dada la complejidad de la materia en análisis, debía ser resuelta atendiendo a la conducta de la empresa y al análisis que preceda a la formulación del acuerdo definitivo. Se trata de una cuestión estratégica que excede la finalidad del documento en análisis” (Informe, 2004:16).
- “[...] la vocación de buscar posibles acuerdos no obsta la necesidad de revisar, en la renegociación definitiva, los incumplimientos del concesionario de fecha anterior y posterior a la declaración de la emergencia con el fin de

evaluar la posibilidad jurídica de la continuidad del contratista” (Informe, 2004:19).

- “Si bien del análisis de las presentaciones efectuadas por los diferentes participantes del trámite de Documento en Consulta se desprenden suficientes argumentos, así como un importante consenso en el sentido de reclamar la caducidad del Contrato por causa de los importantes incumplimientos en que ha incurrido el concesionario antes de la emergencia, sin perjuicio de lo que se decida en la etapa oportuna, entendemos en la actual coyuntura económica y política más conveniente continuar con la ejecución del Contrato vigente”(Informe, 2004:22).

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

- “Con relación a las materias que requerirían resolución inmediata, debe reiterarse que la empresa informó a la Comisión de Renegociación- y de hecho ha mantenido esta postura- que ha suspendido sustancialmente sus inversiones en obras de expansión. Si se considera que la expansión de la red es uno de los objetivos perseguidos por la privatización de este servicio,

así como que su realización resulta imperativa por motivos sanitarios y ambientales, la imposibilidad de llevar adelante un plan de expansión bastaría para determinar el fracaso del modelo de concesión y la necesidad de sustitución por otro que busque y logre ese resultado. En el interín [...] resulta necesario imponer la realización de un plan de obras compatible con la operación y mantenimiento de la Concesión así como con sus posibilidades económicas y la capacidad de pago de los usuarios, pues de lo contrario se deja incumplido uno de los objetos del Contrato, esto es la expansión del servicio. De conformidad con lo anterior, resulta necesario acordar con la empresa un flujo de fondos que posibilite a la misma operar y mantener la Concesión y al mismo tiempo emprender los trabajos de expansión y del Plan de Saneamiento integral que se dispongan y sea posible financiar con una parte de la tarifa” (Informe, 2004:20).

- “En primer término se debe hacer notar que, su constitución y funcionamiento, en los términos establecidos por el Acta Acuerdo del 9 de enero de 2001, aprobado por Resolución ETOSS N° 01/03 y prorrogado por Resolución ETOSS N° 76/03, fue uno de los elementos jurídicos que han sido considerados por esta Unidad como determinantes para aconsejar la continuidad del proceso de negociación y que permiten tener como una hipótesis posible la regularización del contrato”(Informe, 2004:56).
- “Al realizar un análisis del impacto de los sucesivos incrementos tarifarios sobre la distribución del ingreso, y tal como se enunciare en el Informe Final de Cierre Fase Pág. 38 fojas 3.011 del expediente, es posible afirmar que

desde 1998 se registran incrementos en el costo del servicio fuertemente regresivos, pudiéndose presumir que los usuarios más afectados por este encarecimiento son los de menores ingresos. Por lo tanto, puede afirmarse que la emergencia económica se da en el marco de una estructura tarifaria altamente regresiva y, por lo tanto, no es posible en estas circunstancias permitir ningún tipo de incremento tarifario, al menos en el corto plazo (o durante plazo de vigencia del Acta y hasta tanto se culmine con la renegociación definitiva)” (Informe, 2004:66).

Finalmente, el acuerdo fue alcanzado, las partes se comprometieron a renegociar el contrato de concesión definitivo, a realizar nuevas inversiones y a mantener las tarifas congeladas al menos hasta diciembre del 2004, momento en el que finaliza la vigencia del Acta.

Detalladamente, las cuestiones más importantes que fueron acordadas son las siguientes:

- Suspensión del trámite y ejercicio de las cuestiones de fondo en el arbitraje del juicio que AASA mantiene con el Estado argentino en el CIADI, tribunal arbitral en el que el Banco Mundial –accionista de AASA a través de la Corporación Financiera Internacional– tiene fuerte injerencia. No obstante, en el Art. 21 del Acta se establece taxativamente que “todo lo acordado en la presente Acta y durante el Plazo de Vigencia [de la misma] sólo significa establecer transitoriamente una suspensión de acciones pero no significa renuncia o desistimiento por parte del Concedente o del Concesionario y/o cualquiera de sus accionistas, al

ejercicio de las acciones administrativas, arbitrales o judiciales a que se consideren con derecho por los incumplimientos o circunstancias de hecho ocurridas con anterioridad a la fecha de la presente Acta y no significa justificar moras, ineficiencias o incumplimientos de cualquiera de las Partes a las normas de la concesión de fecha anterior o posterior a la firma del presente”

- Desarrollo, cumplimiento y realización de las obras y demás inversiones para el 2004, establecidas en el Plan de Mejora y Expansión del Servicio de la Emergencia (PMESE), por un monto estimado de 240 millones de pesos (siendo aproximadamente la mitad de esa suma financiada por un fideicomiso, cuyos recursos provendrán de ingresos generados por los incrementos tarifarios dispuestos por el Acta Acuerdo del 09/01/01, con excepción del 3,9% correspondiente al 2003. Se prevé que el resto del monto total provenga de los recursos propios de la empresa).
- Mantenimiento durante el plazo de vigencia del nivel de tarifas y cargos vigentes al 31 de diciembre de 2003. En lo que a la tarifa social respecta se destinarán “un monto igual al previsto aplicar con destino a la misma en el Acta Acuerdo del 09/01/01 para el año 2003, más los saldos no aplicados en períodos anteriores.”
- Presentación por parte de AASA, durante el transcurso de 2004, “y como condición habilitante de la firma de un acuerdo de renegociación definitiva, un plan de recomposición de su estructura de financiamiento

(deuda/patrimonio), con el propósito de asegurar la viabilidad de su situación financiera futura.”^{xliii}

- Suspensión del devengamiento y pago del ‘Honorario del Operador’,[...]sin perjuicio del mantenimiento de las obligaciones y de la responsabilidad que le cabe como Operador”
- Continuidad, durante la vigencia del Acta, del Pago por parte del Estado Argentino, de las obligaciones derivadas del préstamo BID PÚBLICO que no cumple AASA. Esta deuda será conciliada con la reclamada por la firma por prestación de servicios al sector público.
- Suspensión de “la ejecución de penalidades pecuniarias, el devengamiento de sus recargos e intereses[...]y la ejecución de la garantía del Contrato por razones regulatorias, por causa o título anterior al inicio del Plazo de Vigencia [del Acta-Acuerdo]”

Como lo sugieren las consideraciones precedentes, el Acta resultó favorable para AASA, puesto que no sólo consiguió la suspensión del pago de multas por casi 10 millones de pesos y la continuidad del juicio ante el Ciadi sino que su logro más importante radicó en tener la posibilidad de mantener y redefinir su contrato –ahora desde una mejor posición- a pesar de haber estado muy cerca de perder la concesión. “En este acuerdo no están previstos aumentos tarifarios, pero seguro que a partir del 2005 habrá que ver.” [...] “Nosotros no hemos negociado con el propósito de convertirnos en modelo, sino de encontrar soluciones prácticas adaptadas al

contexto político, económico y social del país, señaló Lemiere [Director General de Aguas Argentinas] [...] “Debo decir que es cierto que los últimos meses fueron difíciles, pero desde principios de 2003 pusimos el rumbo para tratar de buscar soluciones a problemáticas muy concretas. Creo que al final prevaleció el trabajo de la empresa y de la gente de Aguas Argentinas” (Página 12, 13/05/04).

Tal como se señalara, el establecimiento del acuerdo con AASA se vinculó fundamentalmente a la necesidad del gobierno argentino de asegurarse el apoyo de Francia en la revisión de las metas comprometidas con el FMI. En este sentido, la empresa logró sortear los cuestionamientos efectuados a su gestión pues encontró respaldo en la capacidad de presión desplegada por el gobierno francés, que actuó activamente en defensa de los intereses empresarios^{xiv}. Las presiones consiguieron cristalizarse no sólo en los hechos -a partir de la toma de posición estatal- sino también se reflejaron discursivamente, afianzando el período de conciliación. La postura gubernamental respecto de la situación de AASA se modificó significativamente pues pasó a constituir el caso modelo de negociación a ser considerado en los acuerdos con las otras privatizadas: “[...] y también es muy importante la actitud que ha tenido Francia con la Argentina y que todos los argentinos deben tener en claro. En los momentos más difíciles, más álgidos de la discusión con el Fondo Monetario Internacional, siempre la Argentina tuvo la actitud solidaria del gobierno francés; sabemos que la vamos a seguir teniendo y eso para nosotros tiene un valor muy importante. Vamos a tener un eterno reconocimiento y va a ser un honor poder juntarme nuevamente con el presidente Chirac, con quien estuve en Francia, y en todo lo que dijo que nos iba a apoyar nos apoyó cuando muchos por ahí miraban al costado. [...] Esperemos que este ejemplo al cual hemos llegado con Aguas Argentinas en la renegociación de contratos sea tomado por otras

empresas que parecen más sordas. Dios quiera que lo entiendan; este es el camino. Nosotros queremos encontrar propuestas superadoras pero no de cualquier manera. Queremos renegociar los contratos para que haya más inversión en la Argentina, pero no de cualquier manera. Este es un camino que creo hemos abierto con ustedes. [...] Muchísimas gracias, muchas gracias a todos los presentes y Dios quiera que esto pueda marchar cada día mejor y podamos hacer el acta definitiva. A todos, gracias por estar aquí, están en su casa; señor Vicecanciller: llévele un fuerte abrazo al presidente Chirac y una solidaridad permanente del pueblo argentino retributiva de los muy buenos gestos de nuestro querido país, Francia^{xlv}.”

El tratamiento legislativo del Acta Acuerdo

La situación descrita tuvo también impacto en ámbito del Congreso Nacional, donde el PEN se encargó de lograr el respaldo del justicialismo respecto del Acta Acuerdo y de su accionar en la negociación con AASA^{xlvi}. Procuró legitimar el acuerdo dando participación al Poder Legislativo, aunque ésta ni siquiera constituyó en los hechos “una mera formalidad” pues se trasgredieron los procedimientos previstos por ley. Si bien tanto los legisladores oficialistas como opositores coincidieron en denunciar la no observancia, por parte del PEN, del Art. 4 de la ley 25.790, en el que se establece que la firma de los contratos con las empresas privatizadas debe estar precedida por el consentimiento del Congreso Nacional, el Acta Acuerdo fue ratificada por ese cuerpo legislativo.

A partir del dictamen favorable de la Comisión Bicameral Parlamentaria de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional^{xlvii} al Acta Acuerdo, los senadores y diputados del oficialismo que integran la comisión

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

De esta manera, la ratificación del acuerdo se aprobó en el Senado por 35 a 18 y en Diputados por 80 votos contra 49, en ambos casos el oficialismo claramente logró imponer la mayoría que posee en las Cámaras.

“ ‘Hubo muchos embates, incluso internos, y hasta institucionales, para que aumentáramos las tarifas’, remarcó la senadora [Cristina Fernández de Kirchner], al tiempo que recordó que ‘cuando este parlamento tuvo que defender derechos de usuarios y consumidores estuvo ausente’[...] A continuación expresó que ‘renegociar significa una gran dificultad por los intereses que hay en juego’ y que el objetivo del acuerdo ‘era poder reestablecer el plan de inversiones y de obras’” (Clarín, 11/08/04).“ ¿Se podría haber rescindido el contrato? Posiblemente, pero eso significaba contar con todo un montaje para seguir operando el servicio, de modo tal que la rescisión no implicara un ejercicio bueno desde lo principista, pero que en los hechos produjera la no prestación del servicio.’ Esa fue la explicación que dio Cristina Fernández de Kirchner para justificar por qué el Gobierno decidió renegociar el contrato con Aguas Argentinas, en lugar de quitarle la concesión” (Página12, 13/08/04).

Reflexiones finales

A pesar del carácter público y la importancia sanitaria para la población del servicio de aguas y cloacas, las reiteradas renegociaciones contractuales efectuadas durante la década del ´90, no hicieron más que favorecer a AASA. Ejemplo de ello fueron los sucesivos aumentos tarifarios realizados. Aún cuando estaban expresamente prohibidos por las disposiciones vigentes fueron justificados por la necesidad de dar cumplimiento a las metas de expansión e inversiones establecidas. Como consecuencia de ello, y dada la consecución parcial de aquellos compromisos, la empresa obtuvo altos niveles de rentabilidad.

Si bien a partir de la sanción de la Ley 25561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario se dieron las condiciones para replantear la concesión del servicio, esta revisión no se completó durante el gobierno de Duhalde. Las desmedidas exigencias empresariales estaban respaldadas fundamentalmente por la influencia de los organismos internacionales y los gobiernos extranjeros - principalmente el francés- con intereses en este consorcio. De no ser por esto, AASA no podría haber presentado y mantenido una posición dura desde el inicio de la renegociación pues existía la posibilidad latente de rescisión del contrato dados los múltiples incumplimientos probados.

Tras la caída de la convertibilidad, la política adoptada hacia los servicios públicos se transformó en “moneda de cambio” para paliar la situación de emergencia. La complejidad de esta problemática quedó relegada frente a la necesidad de propiciar las condiciones que permitieran recomponer la economía argentina en *default*.

La premura por alcanzar algún tipo de acuerdo con AASA se relacionó no sólo con los compromisos asumidos con el FMI en materia de servicios públicos sino que poseía una alta vinculación con la renegociación de la deuda argentina. El voto favorable del gobierno francés en el consejo de administración del Fondo se tornó indispensable para la aprobación de las revisiones realizadas por el organismo. De esta manera, una empresa como AASA, cuya capacidad renegociadora debió encontrarse debilitada por las reiteradas inobservancias, pudo capitalizar esta situación externa al proceso renegociador y reposicionarse de un modo más propicio para la consecución de sus intereses.

La subsunción del tema de las privatizadas a la negociación de la deuda con los acreedores externos planteó otro efecto no deseado: la limitación de la discusión a la cuestión tarifaria y a la reestructuración de las inversiones sin considerar la revisión

integral de los contratos. Tal como se dispusiera en el Acta Acuerdo celebrada con AASA, a pesar de existir causales suficientes para dar por terminada la concesión, la discusión acerca del accionar irregular de la empresa se postergó hasta el momento en que se inicie la discusión por el acuerdo definitivo. Ya no sería más incluida entre aquellos casos en “situación de alta complejidad” sino que se reubicó como el ejemplo a seguir por las demás prestatarias.

En lo que respecta al plano discursivo y a las medidas resultantes de las tomas de posición estatales, es posible señalar algunas diferencias entre ambas gestiones. A pesar de que durante los dos períodos las presiones externas se mantuvieron, en la presidencia de Duhalde puede identificarse con mayor claridad una correspondencia entre los dichos y las medidas efectivamente tomadas. De este modo, el impulso inicial de la Ley de Emergencia fue acompañado por un discurso acorde a ésta y fue modificándose hacia el final del mandato, cuando mediante diversos decretos se procuró aumentar las tarifas a pesar de no haber culminado la revisión integral de los contratos. En el caso de Kirchner, la etapa que denomináramos de confrontación, pareciera no presentarse en los hechos y sólo se haría ostensible a nivel discursivo. En relación a esto, en el caso de AASA, las condiciones para dar por terminado el contrato estuvieron presentes desde los comienzos pero la decisión nunca fue tomada aún cuando se realizaban declaraciones al respecto. Si bien, en el período de conciliación que finalizara con la firma del Acta parcial, existió correspondencia entre las medidas y las declaraciones efectuadas cabe señalar que en algunos momentos se presentaron declaraciones en discrepancia.

En síntesis, con la subsunción manifiesta de la renegociación de AASA a la negociación de la deuda argentina, se desaprovechó la posibilidad de rever el contrato de una de las privatizadas con mayores cuestionamientos, permitiendo que

el proceso avanzara de modo favorable para la concesionaria hacia una etapa de negociación definitiva, que pareciera no presentará modificaciones respecto de la dinámica actual.

Bibliografía

Aguas Argentina (2003) “10 años de gestión para un servicio esencial” [en línea] (Acceso 9 de julio de 2004) Disponible en: www.aguasargentinas.com.ar

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

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

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

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

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

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003) Crónica de una sumisión anunciada: Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde.

Buenos Aires.: Siglo XXI Editores.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2004) "Economic-financial dimensions in the provision of drinking water and sewer systems. Preliminary considerations based on a heterogeneous group of international experiences", Oxford, Proyecto Prinwass.

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

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

Basualdo, E., Lozano, C. y Schorr, M. (2002) "Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la presidencia Duhalde. El nuevo plan social del gobierno" Realidad Económica N° 186 (16/02 al 31/03).

Defensor del Pueblo de la Nación (2003) "Décimo informe anual 2003 del 1/1/2002 al 31/12/2003" [en línea] (Acceso 18 de julio de 2004)

Disponible en: <http://www.defensor.gov.ar/informes/ianual2003.pdf>

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

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

García, A (1998) “La renegociación del Contrato de ‘Aguas Argentinas’(o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)” Realidad Económica N° 159 (1/10 al 15/11) [pp. 69-90]

Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995) “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”. Desarrollo Económico Vol. 34, N° 136 (enero-marzo) [pp. 483-512].

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

Oszlak y O’Donnell (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N°1 [pp. 91-136].

Pirker, E. (1991) “Participación de las empresas estatales en la economía argentina” en Bocco, A. y Minsburg, N. (eds.) Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la Sociedad. Del Plan Pinedo a “los Alsogaray” Buenos Aires: Ediciones Letra Buena.

Urbiztondo, S., Artana D. y Navajas F. (1998) “La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos”. Desarrollo Económico Número Especial, Vol. 38 (otoño) [pp. 7-39].

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

Páginas web consultadas

www.aguasargentinas.com.ar

www.defensor.gov.ar

www.etoss.org.ar

www.mecon.gov.ar/

<http://meppriv.mecon.gov.ar/>

<http://www.presidencia.gov.ar>

Diarios consultados en versión digital: Clarín, La Nación y Página 12.

* Este artículo se originó en el marco del Proyecto de Pasantía de la Maestría en Administración Pública (UBA). Agradezco la permanente predisposición y generosa ayuda brindada por Martín Schorr a partir de las sugerencias y comentarios realizados a versiones previas de este trabajo. Desde ya, se lo exime de cualquier responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes. Asimismo, hago extensivo mi reconocimiento a Dora Orlansky por su constante apoyo.

ⁱ “[...] los administradores de estas empresas debieron sujetarse a los lineamientos macroeconómicos del poder central antes que a la resolución de necesidades específicas de sus organizaciones. De otra forma sería inconcebible que pudiera ser posible combinar un espectacular crecimiento de la deuda externa con un retroceso en la inversión real [...] la mayor parte de esta deuda tuvo origen financiero y fue tomada en respuesta a los fundamentos de las autoridades económicas del gobierno militar. Eso quiere decir que estas empresas fueron sumamente útiles como instrumentos para la obtención de divisas que viabilizarían los rumbos de la política económica” (Pirker, 1991:87).

ⁱⁱ Al respecto pueden consultarse los trabajos de Basualdo, Azpiazu y otros (2002) y Duarte (2001).

ⁱⁱⁱ Al respecto pueden consultarse: Azpiazu (2002), FIEL (1999) y Gerchunoff y Cánovas (1995).

^{iv} Participaban también la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (12,6%, España), Meller S.A. (10,8%, Argentina), el Banco Galicia y Buenos Aires (8,1%, Argentina), la Compagnie Generale des Eaux S.A. (7,9%, Francia), la Anglian Water Plc (4,5%, Reino Unido) y un 10% en manos de los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada. En la actualidad, tras el retiro del grupo Soldati del consorcio y de diversos recambios accionarios, la estructura de propiedad de la empresa es la siguiente: Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (39,93%), Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.-empresa en la que Suez posee importante participación accionaria- (25,01%), Banco Galicia y Buenos Aires (8,26%), Vivendi S.A. (7,55%), Corporación Financiera Internacional (5%, depende del Banco Mundial y su participación deviene de la capitalización de un préstamo a AASA), la Anglian Water Plc (4,25%) y Programa de Propiedad Participada (10%). Véase Aguas Argentina (2003).

^v Si bien dicho marco no constituye un texto ordenado, se encuentra definido por los siguientes cuerpos normativos: “La ley orgánica de OSN (Ley N° 13577) y sus modificatorias, Leyes N° 14160, 18503, 20324, 20686 y 21066, en lo que sea de aplicación. El Marco Regulatorio de la Concesión aprobado por el Decreto del PEN N° 999/92; el Pliego de Bases y Condiciones de la licitación y la Oferta presentada por el consorcio ganador a tal efecto; y el Contrato de Concesión suscrito entre el Estado Nacional y la empresa AASA aprobado por el Decreto del PEN N° 787/93. Las modificaciones al contrato de concesión, instrumentadas mediante los Decretos del PEN N° 149/97, 1167/97, 1087/98 y 1369/99 y las Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable N° 1103/98, 601/99 y 1111/99. Y por último, las modificaciones al régimen económico de la concesión asociadas a la Ley N° 25561 sancionada en el año 2002” (Azpiazu y Forcinito, 2004:28 y 29). Cabe señalar que más adelante se dispuso la prórroga de aquella norma, sancionándose la Ley N° 25790 y se firmó en mayo de 2004 el Acta Acuerdo entre la empresa y el gobierno de Kirchner.

^{vi} Entró en funciones el 20 de abril de 1993.

^{vii} Mediante el Decreto N° 146/98 no sólo se la designó autoridad de aplicación del contrato de concesión celebrado con AASA (Art.20), sino que a su vez quedaba a cargo del nombramiento de los representantes de la jurisdicción nacional en el Directorio del ETOSS (Art. 19). En relación a esto, Azpiazu y Forcinito (2001) señalan que “es indudable que los argumentos esgrimidos para justificar el desplazamiento del ETOSS carecen de cualquier sustento (más aún cuando, en su momento, dicho organismo fue creado para, precisamente, regular la prestación del servicio de agua y cloacas), y que la delegación de sus principales funciones regulatorias al ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (bajo la conducción de la Ing. María Julia Alsogaray) apuntó exclusivamente a que ciertos elementos determinantes (como, en lo sustantivo, la

evolución del cuadro tarifario) quedarán bajo la órbita de la Presidencia de la Nación (sin duda, un ámbito mucho más “permeable” a los intereses de la empresa prestataria que el ETOSS).^{vii}

^{viii} Se incorporaron dos proyectos, uno en el conurbano bonaerense para sustituir el agua contaminada con nitrato y otro que tenía por objeto prestar el servicio de agua y cloacas a la población de las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires.

^{ix} El coeficiente “K” fue fijado en 0,830 alejándose de la oferta original del 0,731 y de la realizada por el segundo oferente en la licitación: 0,739. Se hizo evidente que la oferta presentada al momento de la licitación había tenido un carácter oportunista, que se vio reforzado dada la falta de exigencia de aportes obligatorios de capital propio o de pago de canon por la utilización de activos públicos.

^x Se establecieron como sujetos de la negociación: la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable dependiente de la Presidencia de la Nación y AASA. Cabe destacar que en esta ocasión tampoco se tuvo en cuenta la opinión de los usuarios: “Las Asociaciones de Consumidores [...] en retiradas ocasiones y antes distintos funcionarios del PEN y ante la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones y de Reforma del Estado, solicitaron información acerca de los términos en que se estaba desarrollando ‘la renegociación’ y exigieron su participación. Ambas cuestiones, información y participación, fueron sistemáticamente ignoradas y denegadas [...] exigieron la realización de una Audiencia pública, previa modificación contractual. A pesar de que el ETOSS tiene aprobado un Reglamento de Audiencias Públicas, tampoco se hizo lugar a esa petición” (García, 1998:84).

^{xi} Resoluciones N° 601/99 y 602/99 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

^{xii} La EFNQ, “calculada como valor presente del flujo de caja neto para solventar los gastos de operación y las inversiones “eficientes” de la concesión durante el quinquenio considerado [...] pasa a ser una suerte de garantía de rentabilidad”.

^{xiii} Se realiza en base al artículo que publicó el matutino Página 12 con respecto a un informe confidencial del ETOSS, en el que se planteó la situación de AASA (septiembre de 2003).

^{xiv} “El despliegue de una estrategia de financiamiento focalizada, casi excluyentemente, en el acceso a fuentes internacionales a tasas de interés (en torno al 7%) mucho más reducidas que las vigentes en el ámbito nacional, y equivalentes a la tercera parte de la rentabilidad sobre patrimonio de la concesionaria, desatendiendo el riesgo devaluatorio implícito, derivó a principios del 2002, a partir de la sanción de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (N° 25.561), en una situación financiera insostenible que llevó a Aguas Argentinas S.A. a declararse en situación de default. Para ese entonces su deuda externa ascendía a alrededor de 650 millones de dólares, con compromisos de pagos del orden de los 215 millones de dólares en 2002 y de 109 millones de la misma moneda en 2003; ello, en un contexto en el que sus ingresos totales posteriores a la devaluación se ubicaron en aproximadamente 170 millones de dólares” (Azipazu y Schorr, 2004).

^{xv} Cabe agregar que en lo referido a la relación con los usuarios “[...] ‘Aguas Argentinas ha demostrado baja eficacia en atender reclamos que afectan su rentabilidad.’ Esta ‘falta de interés’ se manifiesta como ‘reticencia en la provisión de información, desacuerdos constantes, descargos y recursos de reconsideración frente a las intimaciones del ETOSS’, que califica a la concesionaria como ‘imbuída de falta de colaboración, reticencia, contumacia y en algunos casos hasta manifiesta rebeldía’”. Asimismo, durante su gestión sólo efectuó el pago del 42% de las multas que se le aplicaran. “El ETOSS observa que Aguas Argentinas fue multada por un total de 40.603.114 pesos de los cuales sólo abonó el 42,15 por ciento, adeudando así 23.488.446 pesos” (Página 12, 13/09/03).

^{xvi} El Decreto 293/02 incorporó a estos criterios la necesidad de contemplar las inversiones efectivamente realizadas y las obligaciones contractuales asumidas por las empresas.

^{xvii} A fines de febrero de 2002 el Ministerio de Economía inició conversaciones preliminares con AASA a las que asistieron quienes en ese momento eran los máximos representantes de la empresa: Michel Trousseau y Juan Carlos Casagne, ambos acompañados por el embajador francés.

^{xviii} Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/crc/docs/info_recibida/aguas/resumen_ejecutivo_aguas.pdf (Acceso 18 de julio de 2004).

^{xix} Tribunal arbitral internacional dependiente del Banco Mundial, cuya intervención estaba prevista en el contrato de concesión. Al respecto cabe señalar que el Banco no sólo es juez en los litigios entablados por las privatizadas sino que también asesora al gobierno argentino. En el caso particular de AASA, se sumaba a esto su participación como accionista y prestamista de la concesionaria, pues la Corporación Financiera Internacional posee el 5% del capital accionario de la empresa y le ha concedido diferentes préstamos por un total de 124 millones de dólares, el 20% de su endeudamiento externo.

^{xx} La jueza Rodríguez de Vidal falló a favor de las presentaciones realizadas por diversas asociaciones de consumidores y la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, estableciendo que era necesario que se cumplieran con los pasos dispuestos para la renegociación contractual, impidiendo de este modo la convocatoria a audiencias públicas sin contar previamente con los avances del proceso renegociador.

^{xxi} Fragmento extraído de una entrevista realizada al presidente Duhalde respecto al decreto 120/03:

“-¿Hubo presiones del G-7?”

-Seguro, ellos tienen intereses y hacen lo que tiene que hacer los países: defienden sus empresas, cosas que nosotros a veces no hacemos. Es una amalgama de Estado nacional con sector privado. Es así, el mundo es así”

-¿Fue moneda de cambio para firmar el acuerdo con el FMI?

-No, no. El tema es cuando se van a actualizar y no si se van a actualizar” (Página 12, 25/01/03).

“Anne Krueger, reclamó ayer al presidente Duhalde que tome las medidas necesarias para destrabar un ajuste cercano al 50% en las tarifas de los servicios públicos de las empresas privatizadas [...] Duhalde rechazó una suba en las tarifas en la escala planteada por Krueger, pero admitió que buscará incrementarlas, en forma paulatina, hasta elevarlas en un 20% por encima de los valores actuales”(La Nación, 26/01/03).

^{xxi} Durante el gobierno de Duhalde, mediante la Resolución N° 20/02 de Ministerio de Economía, se dispuso que la dinámica del proceso renegociador constara de cuatro fases: “la Primera Fase (denominada de Lanzamiento) incluyó una convocatoria a las Empresas para mantener conversaciones informales e incorporar sus comentarios, la preparación de las normas básicas y guías a ser aplicadas en el proceso de renegociación, y un llamado formal a las empresas con el fin de entregarle las guías de procedimiento y requerirles la presentación de información. En la Segunda Fase (de Preparación) las empresas debían preparar sus presentaciones, proveyendo una descripción del impacto que pueda haberles producido la emergencia, la consiguiente información de soporte y sus propuestas, y presentarlas en forma individual ante la Comisión. La presentación completa debía incluir la documentación escrita, una presentación oral ante los equipos técnicos de la Comisión, y un resumen ejecutivo en soporte magnético, para ser incorporado al sitio de Internet de la Comisión. La Fase III (de Discusión) comprende el manejo de la información presentada por las empresas, el análisis y validación de dicha información, la modelización de las principales variables de las propuestas, y el desarrollo del proceso que lleve hacia la búsqueda de los acuerdos. El proceso de validación y análisis de la información se realizó a través de los equipos técnicos de la Comisión con el apoyo de las Secretarías correspondientes y los Entes Reguladores. Con respecto a la Fase IV (de Cierre) comprende, según la metodología establecida para el proceso de renegociación, la consolidación de los acuerdos, la elaboración de actas de cierre y su elevación al Ministerio de Economía” Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/crc/fase1.htm> (Acceso 18 de julio de 2004).

^{xxii} El Defensor del Pueblo de la Nación cuestionó no sólo al mecanismo que reemplazaba a la audiencia pública sino también la actuación del ETOSS en el transcurso de la concesión, señalando que se había extralimitado en sus funciones e incumplido en la defensa de los derechos de los usuarios (Azpiazu y Schorr, 2003: 146). Véase al respecto el documento elaborado por el Defensor del Pueblo (2003).

^{xxiii} “Sobre la base del mencionado Informe, y atento a ciertas urgencias políticas (como el previsto viaje del Ministro Lavagna a París, como escala previa a su presencia en la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– a realizarse en Italia), la renegociación con la concesionaria del servicio fue transferida ‘de hecho’ a la Secretaría Legal y Técnica dependiente del Ministerio de Economía. Nuevamente, la necesidad de complacer las demandas de, en este caso, el gobierno francés desplazó la secuencia de procedimientos establecida para la renegociación. Es más, muy pocos días después de emitido el Informe y a poco de emprender la visita a París (sede de la casa matriz del socio mayoritario de AASA), diversos medios periodísticos anunciaron que entre el martes 20 de marzo o, a lo sumo, el miércoles 21, se daría por concluida la renegociación con AASA” (Azpiazu y Schorr, 2003: 154).

^{xxiv} Al respecto pueden señalarse las presentaciones realizadas por la Comisión de Usuarios de ETOSS, la Comisión de Enlace de Consumidores y Usuarios del Conurbano, Consumidores Libres, La Unión de Usuarios y Consumidores. Véase Expediente ETOSS N° 13864/02.

^{xxv} A pesar de haber manifestado que se mantendría en la postura de no disponer ninguna suba hasta finalizar la renegociación, el Gobierno dispuso por decreto el ajuste en las tarifas de electricidad y gas para los grandes consumidores (distribuidoras, centrales eléctricas y usuarios industriales). Nuevamente, las asociaciones de consumidores y los Defensores del Pueblo, llevaron adelante presentaciones ante la Justicia por considerar ilegales dichos aumentos –aun cuando los mismos no afectaban directamente los costos de los servicios domiciliarios.

^{xxvi} El compromiso consistía en renegociar 39 de los casi 60 contratos.

^{xxvii} Se firmaron también una Carta de Entendimiento entre el Estado Nacional, Telecom Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A. y otra con la empresa de ferrocarriles de carga, Ferrosur Roca S.A. Asimismo, se relicitaron los corredores viales nacionales y se está avanzando con ostensibles marchas y contramarchas en la renegociación con las gasíferas y las eléctricas.

^{xxviii} Entendiendo por éstas lo planteado por Oszlak y O’Donnell (1982).

^{xxix} Fue definida con esos términos en el marco de una reunión acerca de la definición de las relaciones con las privatizadas, realizada el 21 de agosto del 2003, en la que participaron los ministros Lavagna y De Vido, secretarios y subsecretarios de ambas carteras y representantes de los organismos de control.

^{xxx} Nuevos informes de la SIGEN y del ETOSS que se presentarían durante septiembre de 2003 señalaron explícitamente los incumplimientos de AASA. Asimismo, el Defensor del Pueblo de la Nación manifestaría: “Ante este escenario de graves incumplimientos y falta de transparencia de los actos de gobierno que incidieron decididamente en la actual estructura tarifaria, no se puede discutir un incremento tarifario, como pretende la concesionaria y el Ministerio de Economía. El Estado Nacional, debe definir seriamente si Aguas Argentinas está en condiciones de continuar prestando el servicio, en atención a los graves incumplimientos al contrato o bien, debe pensar en otras alternativas”(Defensor del Pueblo de la Nación, 2003: 147).

^{xxxi} A raíz del último corte, el ETOSS acusó a la firma no sólo de imprevisión por no mantener en buenas condiciones los bienes a su cargo sino también de impericia, debido a que demoró dos horas en reunir al comité de crisis, para procurar una solución al corte del servicio.

^{xxxii} “De Vido ofreció sus lapidarias declaraciones al regresar de la Planta San Martín [primer corte], en la Costanera, de la empresa de capitales franceses, adonde había ido a exigir explicaciones sobre el episodio. ‘Me

causa mucha preocupación –dijo el ministro- el hecho de que el concesionario haya tomado una decisión de esta magnitud sin dar aviso oportuno a los organismos gubernamentales que podrían haber mitigado el problema' causado por el corte"(Página 12, 5/09/03).

^{xxxiv} Entrevista al Ministro de Economía francés Francis Mer (La Nación 26/07/03):

“-¿Francia volverá a apoyar un acuerdo de la Argentina con el FMI?

- *Si sostuvimos el año pasado una política que nos parecía que iba en sentido correcto, no habría razón para que no prosigamos con esta política ahora.[...]*

-¿La Argentina puede cerrar otro pacto con el FMI el mes próximo si no soluciona el problema de servicios?

(Sonrisa) *Es una pregunta que la administración pública argentina tendría que plantearse. Sería una demostración de buena capacidad para resolver problemas el poder mostrar, en oportunidad de las tratativas con el FMI, que las cosas están moviéndose en la buena dirección.”*

^{xxxv} “[Alberto] Fernández dijo que ‘en el gobierno no estamos predefinidos a revocar concesiones’ y agregó que ‘la revocatoria de contratos es una decisión excepcional que ocurre cuando el nivel de incumplimientos es muy alto.’ Consultado si ese era el caso de Aguas, respondió: ‘habrá que ver cuál es la actitud de la empresa, por ahí tiene la decisión de realizar las inversiones que adeuda’ ” (Clarín, 27/11/03).

^{xxxvi} “El Acta del 9/01/01 suscripta por el ETOSS y la empresa Concesionaria estableció una adecuación tarifaria de la Concesión de Aguas Argentinas S.A. como resultado de la Primera Revisión Quinquenal de Tarifas. La citada acta estableció que los incrementos tarifarios porcentuales acordados del 3,9% para los años 2001, 2002 y 2003 serían depositados en un fideicomiso implementado por el Concesionario y cuyo control de ejecución estará a cargo del ETOSS [...] se estableció que dichos fondos, de afectación específica, se aplicarían al pago de las certificaciones mensuales de un conjunto de obras de expansión de agua potable y de desagües cloacales básicas, secundarias y conexiones, consensuado entre el ETOSS y la Concesionaria” www.etoss.org.ar (Acceso 15 de agosto de 2004).

^{xxxvii} El ETOSS aplicó un conjunto de sanciones por 8,7 millones de pesos en concepto de multas generadas por los incumplimientos del sexto, séptimo y octavo año de concesión (Resoluciones N° 157,158 y 159 respectivamente). Asimismo AASA, fue intimada a pagar algo más de 2,5 millones de pesos, para resarcir a usuarios a quienes se les había cobrado por un servicio de baja calidad como si fuera de primer nivel. Posteriormente, a raíz del corte del servicio ocurrido el 19 de octubre de 2003, le aplicó una sanción por más de 1,3 millón de pesos debido a su “imprevisión e impericia”. En relación al primer corte producido en septiembre de aquel mismo año, la multa impuesta por no haber informado de inmediato al ente del corte del servicio, había sido de más de 600.000 pesos.

^{xxxviii} Es interesante lo que al respecto expresa Diego Segura, Director de Asuntos Corporativos de AASA en una entrevista concedida a Página 12 (1/02/04):

[...] “-El Gobierno también evalúa rescindir la concesión.

-*Es una de las alternativas, pero Aguas Argentinas está trabajando para seguir con la concesión. Además, si nos hubieran querido sacar no habrían tenido sentido ninguna de las últimas reuniones que tuvimos con el Gobierno.*

-El Gobierno puede conversar y al mismo tiempo aumentar las exigencias para obligarlos a dar un paso al costado.

-*Es cierto, pero no hay que olvidar que la demanda ante el Ciadi sigue vigente y aunque se decida suspenderla eso no implica que no se la pueda volver a plantear.”*

^{xxxix} “Somos socios en el porvenir de Argentina y por eso usaremos energía, imaginación y voluntad para solucionar los problemas, sostuvo Villepin’ [...] ¿Francia no exigirá a la Argentina reformular su propuesta a los acreedores y actualizar las tarifas de las empresas públicas?, preguntó un representante de la prensa extranjera. ‘Se necesitan mejorar esas situaciones. Pero también es importante que países amigos marchen juntos. Eso es más fácil que caminar con un cuchillo bajo el cuello’, fue la considerada respuesta del funcionario europeo” (Página 12, 4/02/04).

^x En esa oportunidad otros países como Japón, Italia y Gran Bretaña se abstuvieron de votar, manifestando de este modo su descontento por el desarrollo de las negociaciones relativas a la reestructuración de la deuda argentina con los acreedores privados.

^{xi} Fue nuevamente presentada como condición para la firma del Acta a riesgo de que cayera la concesión.

^{xii} Puede ser consultado en http://www.uniren.gov.ar/agua/inf_acta_acuerdo_aasa.pdf (Acceso 15 de agosto de 2004)

^{xiii} La empresa readquirió 145 millones de dólares de su deuda de 704 millones de dólares. Esta reestructuración parcial de la deuda tuvo dos componentes: una recompra parcial del capital con una quita del 35%, sin aumento de los intereses de los accionistas de Aguas y la reducción al 4% de los intereses devengados durante este año 2004 (La Nación, 20/07/04).

^{xiv} Entrevista concedida a Página 12 (12/05/04) por el Vicecanciller francés, Renaud Muselier:

“-¿No es especialmente alentador para ustedes que el acuerdo de Aguas sea bastante más beneficioso para la empresa que para el Estado argentino?

-*¿Hay muchas empresas que en este momento inviertan 240 millones de pesos?*

-La empresa tiene una historia de incumplimientos, y esas inversiones son cubiertas con la propia caja de Aguas.

-*Estamos en una etapa constructiva. Y si miramos atrás y vemos quién cometió los errores más graves de la catástrofe que sufrió Argentina, veremos que no fueron las empresas francesas, precisamente. Nosotros sólo somos eslabones de la cadena. Que una empresa haya participado de errores colectivos, me parece bastante*

coherente. Pero que una empresa de la envergadura de Suez celebre este acuerdo con un país con tantos problemas es un mensaje político y económico muy importante. Pregúntele a Silguy [se refiere al presidente de AASA] y le aseguro que todavía no está en condiciones de ganar plata.

–¿A partir del acuerdo con Aguas Argentinas y de otras medidas encaradas por el Gobierno, como la recomposición en las tarifas de empresas energéticas, Francia tendrá mejor disposición hacia el país en el seno del directorio del FMI?

–*Me encantaría que sus amigos argentinos tuvieran tantos amigos como tiene Francia. En el consejo del FMI, Francia es el mejor aliado de la Argentina. Siempre estuvimos al lado de Argentina y la sostuvimos de modo eficaz. Además, las empresas francesas nunca se fueron, contrariamente a lo que decidieron otras empresas.*

–¿No será porque a pesar de los cambios en las reglas de juego la rentabilidad era lo suficientemente atractiva como para quedarse?

–*Tan alta como para los otros que sí decidieron irse. Nosotros nos quedamos: eso son los amigos”.*

^{xiv} Extracto del discurso presidencial efectuado en el acto de firma del Acuerdo con AASA. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar> (Acceso el 30 de julio de 2004).

^{xv} “Roberto Lavagna y Julio De Vido olvidaron sus diferencias por unos días para trabajar juntos muy activamente en favor de la aprobación. La semana pasada invitaron a un almuerzo al Palacio de Hacienda a los diputados y senadores del PJ que comandaban el tema en el Congreso. Eran los legisladores de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo [...]” (Página 12, 4/08/04).

^{xvi} Esta comisión está integrada por diez legisladores: la senadora Mabel Müller y los diputados Hugo Toledo y Graciela Camaño (duhaldistas); Marcelo López Arias (peronista crítico al gobierno), María Laura Leguizamón (macrista); los senadores Ernesto Sanz y Miriam Curletti, y la diputada Silvina Leonelli (radicales); la diputada del ARI María América González y el senador Jorge Capitanich (más afín al gobierno).

^{xvii} Firma en disidencia parcial de la senadora Mabel Müller y de la diputada Graciela Camaño. Por su parte, el radicalismo y el ARI emitieron sus propios despachos de minoría.

^{xix} Dictamen de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional. Honorable Congreso de la Nación. (Expte. 213-PE-04), 29 de julio de 2004.