



ESFeres  
**Estudis**

# **CON EL AGUA AL CUELLO**

**EL PROCESO DE MERCANTILIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL AGUA**

**ASCENSO Y CAIDA DE LAS MULTINACIONALES EN SUDAMÉRICA:  
EL CASO DE LA INVERSIÓN ESPAÑOLA EN EL CONO SUR**



**CON EL AGUA AL CUELLO:  
EL PROCESO DE MERCANTILIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL AGUA**

**ASCENSO Y CAIDA DE LAS MULTINACIONALES EN SUDAMÉRICA:  
EL CASO DE LA INVERSIÓN ESPAÑOLA EN EL CONO SUR**

Realització: Lluís Basteiro Bertolí  
Miembro de la Campaña de Agua de Ingeniería Sin Fronteras Catalunya



**Primera Edición:**

Junio 2008

**Edita:**

Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres  
c/ Pelai 52, 2n 2a  
08001 Barcelona  
93 302 27 53  
www.esf-cat.org

**Con el apoyo de:**

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament  
Diputació de Barcelona  
Diputació de Lleida  
Ajuntament de Lleida

**Diseño gráfico i maquetación:** Dani López

**Impresión:** Impremta Badia S.L.

**Depósito legal:** B-33667-2008

**ISBN:** 978-84-613-0621-3

 **Los autores y la Asociación Catalana de Ingeniería Sin Fronteras**



*El agua, dijo Gilda Pedinoce de Valls, una abogada del estado de Tucumán, Argentina, es un regalo de Dios. Olivier Barbaroux, directivo de Vivendi, estuvo de acuerdo, pero solo hasta cierto punto. Sí, pero se olvidó de colocar las tuberías.*



## Introducción

Desde los años 80, el problema del agua está en las agendas de desarrollo y, aún así, hoy en el mundo 1.100 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 2.600 millones no disponen de sistemas de saneamiento, hecho que causa el 80% de las enfermedades y la muerte de 2,2 millones de personas cada año, la mayoría niños y niñas menores de 5 años. Mujeres y niñas a menudo emplean más de 5 horas diarias recorriendo entre 10 y 15 km para recoger agua, con los lógicos efectos sobre su escolarización. Y en cada trayecto transportan entre 20 y 15 litros de agua, muy por debajo de los 50 litros por persona y día que se considera una dotación mínimamente razonable. En definitiva, la falta de estos servicios básicos, agua y saneamiento, influyen decisivamente en otros procesos directamente relacionados con el desarrollo de las personas y las comunidades.

Pero aunque Naciones Unidas (NNUU) reconoce el derecho humano al agua como un factor indispensable para vivir dignamente y como una condición previa para la realización de otros derechos, y pese a que los gobiernos se comprometieron a reducir la falta de acceso al agua y al saneamiento con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), actualmente no solo no hay progresos significativos, sino que el problema se agrava por la falta de voluntad política y, entre otros, por el proceso de mercantilización del agua.

En este trabajo, se da a conocer el proceso de privatización que han impulsado las principales Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como receta para llegar a cumplir los ODM y como, después de más de 15 años de instauración de estas políticas, hoy estamos muy lejos de cumplirlos.

En un primer bloque, se dimensionará la crisis del agua, y a continuación, en un segundo bloque, se analizará el proceso de mercantilización del agua impulsado por los poderes imperantes y los organismos multilaterales, como receta para la solución de esta crisis.

El tercer bloque se focaliza en la privatización de la gestión del agua en Sudamérica, detallando el rol de las multinacionales, y el cuarto bloque ejemplifica todo lo anterior, con el estudio de caso del papel que han jugado las multinacionales españolas en el Cono Sur. Finalmente, en el quinto y último bloque se recogen las conclusiones del trabajo.

## La crisis del agua

El último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado *Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, vuelve a recordar la magnitud del problema de la falta de acceso al agua o al saneamiento básico en el mundo: 1.100 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 2.600 no disponen del saneamiento más elemental. En este informe se destaca una vez más la importancia de disponer agua en cantidad, calidad y equidad suficientes.

De esta población sin agua ni saneamiento, los sectores más afectados son aquellos de los países de rentas medias y bajas que viven en condiciones de extrema pobreza, normalmente en zonas periurbanas o rurales. Dos tercios viven en Asia, pero los porcentajes más elevados de población no cubierta, a menudo con valores escandalosos, se encuentran en África Subsahariana (Fig. 1).

Dentro de este contexto general, resultan relevantes los parámetros de América Latina, con un porcentaje de población sin acceso al agua entre el 5 y el 20%, subiendo hasta el 40% para el saneamiento. Ya veremos como esta región acabará siendo, a lo largo de la década de los 90, el auténtico laboratorio de las privatizaciones, concentrando la mayor parte de la inversión privada, el 52% de ésta, pese a no presentar una carencia tan acusada como África Subsahariana, que absorbería menos del 1% de esta inversión<sup>1</sup>. Más aún, los dos países latinoamericanos con las rentas más altas y una mayor cobertura de agua y saneamiento, Chile y Argentina, objeto de este estudio, absorbían el 63% de toda la inversión en la región.

Si trasladamos esta primera visión regional a un análisis por países, podremos percibir la sensible diferencia entre la situación de los países de renta media, objeto del deseo de la privatización del agua, y los de África Subsahariana. Así mismo, es puede concluir que la relación entre acceso al agua y por ejemplo, los índices de pobreza, mortalidad infantil o esperanza de vida son prácticamente proporcionales, y que, por tanto, también lo son con el Índice de Desarrollo Humano (Fig. 2). De hecho, tal y como apunta el informe del 2006 del PNUD, 2 de cada 3 personas sin acceso al agua son pobres; pobres que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos a pagar el agua<sup>2</sup>, y que pagan ésta a un valor más alto en términos absolutos.

Pero incluso una visión más detallada dentro de cada país nos puede permitir detectar una nueva y profunda brecha: el acceso al agua en los entornos rurales versus entornos urbanos. En el Chad, la diferencia es de 20 puntos, pero en Mozambique o en Etiopía pasa de los 40 puntos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America*, J. Budds y G. McGranham, International Institute for Environment and Development, 2003.

<sup>2</sup> Se considera que destinar más de un 3% de los ingresos familiares a pagar el agua es insostenible; éste es el porcentaje que gasta el 20% de población más pobre de Guatemala a pagarse este recurso; en Colombia y Bolivia, el gasto es el 8%, en Nicaragua el 9%, y en El Salvador y Argentina, el 11%.

<sup>3</sup> UNICEF, 2006.



Figura 1. Coberturas de abastecimiento y saneamiento (Joint Monitoring Program, 2004)

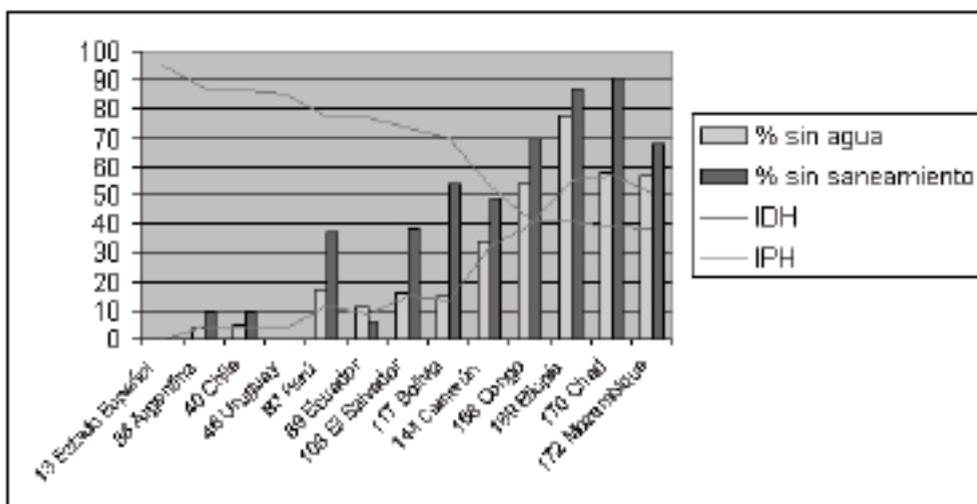


Figura 2. Acceso al agua y al saneamiento versus Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Pobreza Humana (IPH-1) (Ingeniería sense Fronteres, elaborado a partir del informe del PNUD 2007)

Por tanto, ya nos podemos imaginar que sin abordar de forma decidida el problema de las áreas rurales, no podremos alcanzar los ODM. Pese a todo, la privatización del agua no solo ha priorizado los países de renta media, sino que también se ha decidido exclusivamente por la ciudad.

Según las propias NNUU, las razones principales de esta problemática son la falta de voluntad política y de inversiones hacia el sector. En el informe del PNUD del 2006 se establece que *pocas inversiones públicas podrían hacer más para mejorar la seguridad humana o crear prosperidad como las inversiones en agua y saneamiento*, y se denuncia que si se siguen las tendencias actuales no seremos capaces de alcanzar los ODM (Fig. 3). Unos objetivos, por otra parte, que no suponen ningún compromiso económico por parte de los estados<sup>4</sup>; es más, se trata de unos objetivos que asumen, sin ningún tipo de vergüenza, dejar sin acceso al agua ni al saneamiento, para el año 2015, al 50% de la población que ya no tenía acceso el año 1990, constatándose así el fracaso más absoluto de los acuerdos de las cumbres de Copenhague (1995) y Oslo (1996)<sup>5</sup>, que apostaban por un acceso universal al agua para el año 2000.

<sup>4</sup> El Banco Mundial evalúa que no se está llegando ni al 50% de la inversión necesaria para alcanzar los ODM.

<sup>5</sup> En estas cumbres se establece que el acceso al agua, junto con la educación básica y la salud materno-infantil, son los servicios básicos universales, y que se debería garantizar su cobertura para el año 2000. A tal efecto, en Oslo se acuerda la Iniciativa 20/20, que promueve que el 20% de una Ayuda Oficial al Desarrollo de calidad se centre en estos servicios básicos, de la misma forma que lo hará el 20% del presupuesto de los países receptores. Lamentablemente, al llegar el año 2000, la comunidad internacional no imaginó nada mejor que rebajar estos objetivos con los ODM.

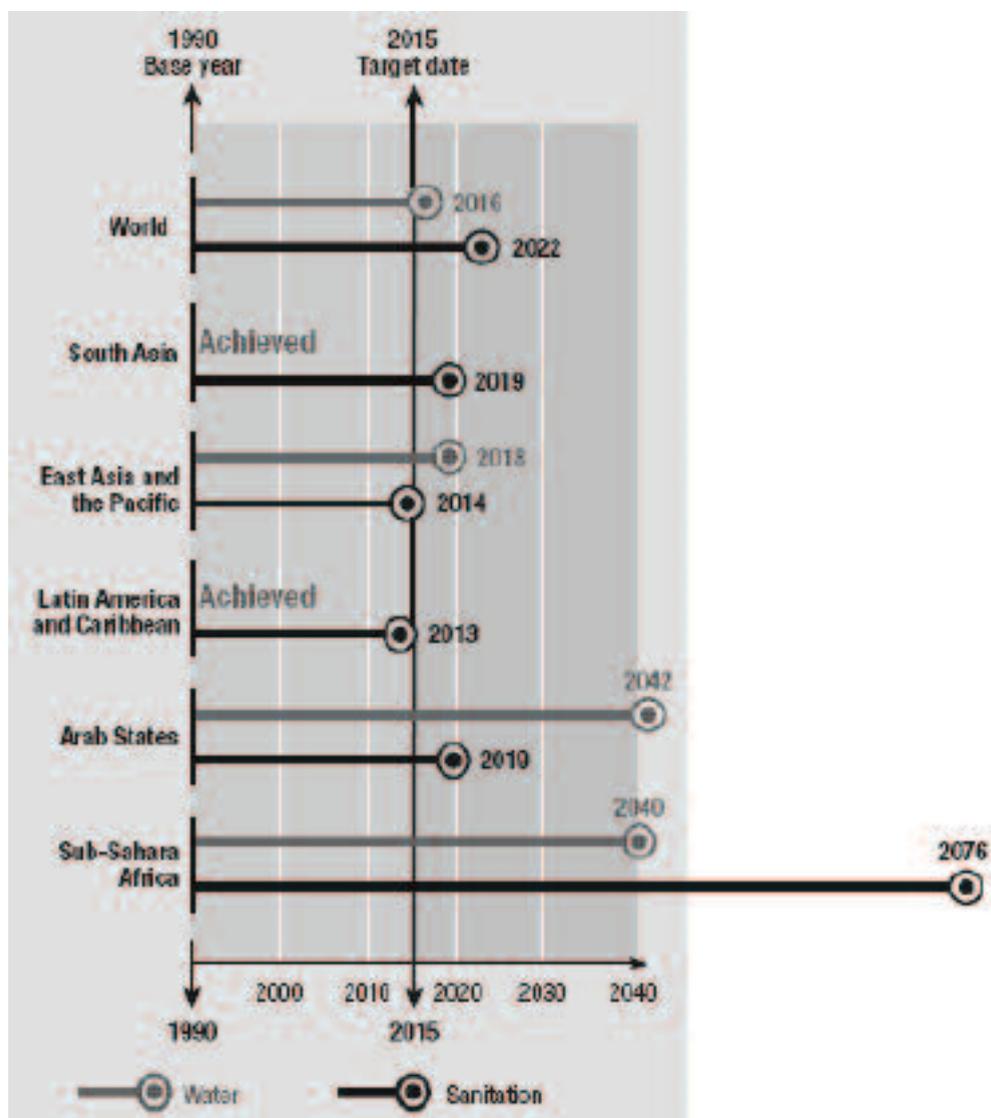


Figura 3. Evolución de los ODM en agua y saneamiento (Informe PNUD 2006)

## El proceso de mercantilización y privatización del agua<sup>6</sup>

Tradicionalmente, tanto en el hemisferio norte como en el sur, el sector público ha administrado la mayor parte de los sistemas de suministro de agua del mundo. Actualmente, cerca del 95% de la gente que tiene acceso al servicio de agua lo recibe del sector público, y los recursos financieros para inversiones de agua y servicios de saneamiento se han conseguido por mecanismos públicos tradicionales de crédito e imposición fiscal, además del cobro de derechos a los usuarios.

No es hasta la década de los 80, en plena implantación de un Consenso de Washington dirigido a reducir el gasto del sector público, que se comienza a gestar la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento, alcanzando un protagonismo notable a partir de 1990. Pese a todo, este protagonismo sería especialmente conflictivo en los países del sur, puesto que la actuación de las multinacionales se realizó atendiendo exclusivamente a los intereses comerciales y de generación de beneficios.

Este cambio de opción, del sector público hacia el sector privado, se cimentaba, entre otros, en los principios concretados en la Conferencia Internacional sobre el Agua de Dublín (1992), que establece específicamente que el agua tiene un valor económico aplicable a todos sus usos, y por tanto debe ser reconocida como un bien económico. El Banco Mundial (BM), los bancos regionales de desarrollo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>7</sup>, asumieron inmediatamente este planteamiento, potenciando reformas en el sector del agua y otras políticas de carácter neoliberal, que iniciaban el proceso de privatización del agua en América Latina y Asia.

Una de estas políticas, quizás de las más decisivas, son los Programas de Ajuste Estructural (PAE), impulsados por el FMI, con el objetivo de reducir el gasto público e incrementar los ingresos que se dirigen a hacer efectivo el cobro de la deuda externa. Esto a menudo exige la venta de los operadores públicos; es decir, la promoción de la privatización del agua. Para valorar el impacto de estos PAE, solo hay que tener presente que el 90% de los países con más de un 25% de población sin acceso al agua, son países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). De hecho, en el 30% de los casos en que el FMI se dirige a un país para hacer sus recomendaciones, incluye condiciones dirigidas a alguna forma de privatización<sup>8</sup>, aunque sea de forma sutil como exigiendo reformas de las leyes de agua nacionales, o forzando una descentralización de operadores estatales abierta a la intervención privada.

---

<sup>6</sup> El término *privatización del agua* se refiere al proceso por el que las empresas privadas con fin de lucro asumen la responsabilidad de la gestión del servicio bajo diferentes formas; en cambio, por *mercantilización del recurso* entendemos el hecho que el agua cotice por su precio en el libre mercado, que se rige por la ley de la oferta y la demanda y, por tanto, exista la posibilidad de especulación.

<sup>7</sup> Para captar mejor el impacto del BM, el FMI y la OMC, consultar *The roles of the IMF, the World Bank, and the WTO in Liberalization and Privatization of the Water Services Sector*, Nancy Alexander, Citizens Network on Essential Services, 2005.

<sup>8</sup> *IMF Forces Water Privatization on Poor Countries*, Sara Grusky, Globalization Challenge Initiative, 2001

Pero el BM, el principal agente financiador para la mayoría de países empobrecidos, tampoco se queda atrás, y el año 2002, por ejemplo, condicionó más del 80% de sus créditos en el sector del agua a alguna forma de privatización<sup>9</sup>. O el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en el periodo 1993-2005, condicionó el 66% de sus créditos en el sector agua a la promoción de la participación privada<sup>10</sup>. Y esto por no hablar de los constantes esfuerzos que realiza la OMC para que el abastecimiento de agua se contemple como un servicio comercializable dentro del Acuerdo General de Comercio y Servicios, donde los intereses de las multinacionales quedan formal y efectivamente por encima de los intereses de los estados<sup>11</sup>.

Ante todo esto, y en contraposición con esta consideración del agua como un bien económico, numerosos movimientos sociales reivindicaron el acceso al agua como un derecho universal; posición que se vio reforzada el año 2002, cuando el Consejo Económico y Social de NU emitió la Observación General 15, donde se establece que... *el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud... Se debe tratar como un bien social y cultural, y no como un bien fundamentalmente económico... El derecho humano al agua es indis-pensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. Es decir, el agua es un derecho y no una mercancía.*

Pero ¿coincide todo el mundo en que el agua es un derecho, y no una mercancía? Entre los que no están de acuerdo, o como mínimo se expresan con matices, encontramos al Foro Mundial del Agua<sup>12</sup>, que mantiene en la agenda, de forma permanente, la financiación privada para el desarrollo del sector agua.

Ya en el primer Foro Mundial del Agua de Marrakech (1997), la declaración ministerial resultante dejaba bien claro que *el agua es una necesidad básica*, dejándola al mismo nivel que el acceso a la energía, la comunicación o el transporte<sup>13</sup>. En el tercer Foro, en Kyoto (2003), la situación todavía empeoraba cuando en la declaración final se definía el acceso al agua como una *driving force*, simplemente una fuerza motriz.

---

<sup>9</sup> World Bank and Center for Public Integrity Analysis.

<sup>10</sup> Para el Cono Sur, este porcentaje fue del 57%, y movilizó un total de 1.800 millones de dólares. *Sedientos. El BID y las políticas sobre el agua*, Food and Water Watch, 2007

<sup>11</sup> Para más información, *La inclusión del agua en el Acuerdo General de Comercio y Servicios*, Ingeniería sense Fronteras, Lluís Basteiro, 2006.

<sup>12</sup> Reuniones internacionales que se celebran cada tres años, destinadas a debatir las políticas relacionadas con el agua. Las organiza el denominado Consejo Mundial del Agua, un organismo en el que están integrados representantes de las principales multinacionales del sector, y que tiene el apoyo explícito del sistema de Naciones Unidas. Su actual presidente es Loïc Fuchon, director general de Aguas de Marsella (propiedad de Suez y Veolia-Vivendi). Obviamente, las políticas que se proponen en estos foros son las que se adecuan a los intereses de este sector social y empresarial, y desde los movimientos sociales se denuncia su falta de legitimidad.

<sup>13</sup> De hecho, el BM aglutina bajo una misma dirección el agua, la energía y el transporte, y esta connotación de *necesidad* y no de *derecho*, justifica que no se priorice de forma absoluta el acceso al agua dentro de este organismo.

¿Cómo finalizó esta lucha semántica en Méjico (2006), sede del 4º Foro? Para empezar, la Unión Europea<sup>14</sup> (UE) se hizo cargo de forma unilateral del borrador de la declaración final, delegando su redacción en Gerard Payen, directivo de Ondeo-Suez y presidente de AquaFed<sup>15</sup>, un reciente grupo de presión del sector del agua, mitad *lobby*, mitad *think-tank*, que actúa como una especie de patronal de las multinacionales del ramo. Con esta perspectiva, difícilmente dicho borrador podía recoger ninguna definición del agua como derecho básico y universal. Bolivia, Cuba, Venezuela y Uruguay impulsaron una enmienda dirigida hacia este reconocimiento, pero el anfitrión, Méjico, argumentaba para cerrar el debate, que *esta enmienda era una obviedad, y que por tanto no hacía falta recogerla*; a pesar de que algunos países europeos hicieron el gesto de dar apoyo a la iniciativa, como Suecia o España, la UE cerró filas y la enmienda se paró. Una batalla perdida para muchos, pero un punto de inflexión para otros.

Uno de los aspectos que se aborda sistemáticamente en los Foros Mundiales del Agua, es la cuestión de la financiación necesaria para alcanzar los ODM. Antes de Kyoto (2003), se le encargó a Michel Camdessus, ex-director del FMI y próximo a Suez, el correspondiente documento de estrategia: *Financiando el agua para todos*. Para su redacción, Michel Camdessus constituyó un equipo donde, entre otros, se integraba Gerard Payen y todos los bancos regionales de desarrollo, fieles seguidores de la doctrina marcada por el BM. En este documento se apuesta por un protagonismo especial del sector privado, que debería alcanzar una cuota de mercado mínima del 15%. El *Informe Camdessus* plantea, entre otras cosas, la conveniencia de dar cobertura a las multinacionales, con diversas medidas destinadas a disminuir los riesgos que se han detectado en las inversiones del sector agua en los países empobrecidos<sup>16</sup>; en concreto, se habla de fijar las tasas de retorno, anclar las tarifas a monedas estables, garantizar la recuperación total de costes, potenciar las descentralizaciones que deben permitir identificar los mercados más rentables<sup>17</sup>, y sacralizar las nuevas formas de privatización en un momento en que este concepto se está viendo fuertemente devaluado por los recientes acontecimientos de América Latina: los partenariados público-privados (PPP), una interesante fórmula de colaboración, donde el sector público pone la infraestructura y la deuda, y los operadores privados la gestión y el beneficio.

---

<sup>14</sup> El interés de la UE queda claramente entendido por el hecho que 9 de las 10 multinacionales más potentes del sector son europeas.

<sup>15</sup> El objetivo de AquaFed, creado el 2005, es *promover la participación del sector privado en la gestión del agua y el saneamiento... y representar los operadores privados a nivel internacional*.

<sup>16</sup> El capítulo 4 de este informe se dedica a concretar propuestas y, específicamente, las relacionadas con las multinacionales. Un análisis de este informe se puede consultar en *Financing water for the world – an alternative to guaranteed profits* (2003), y en *Water Finance. A discussion note* (2004), ambos por David Hall, PSIRU, Universidad de Greenwich.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en el caso de operadores públicos estatales, esto significa deshacerse del compromiso de servir a zonas rurales, o a zonas periurbanas no rentables.

¿A qué se debe este interés en promocionar el sector privado con ánimo de lucro en el sector del agua? Como ya hemos dicho, a inicios de los años 80 se empieza a aplicar, como un rodillo, la doctrina que nace del Consenso de Washington, que en el sector del agua se resume perfectamente en los 4 puntos siguientes<sup>18</sup>:

- los recursos hídricos se deben asignar siguiendo principios de mercado;
- tal y como recoge la Declaración de Dublín, los servicios de agua y saneamiento se deben considerar como un bien económico;
- los usuarios de estos servicios son consumidores, y tienen derecho a este servicio en tanto que clientes;
- los servicios de agua y saneamiento deben ser suministrados por operadores privados, que siempre serán más eficientes que los operadores públicos; cuanto menor sea la regulación, más eficiente será un operador privado.

Y, en este contexto ¿qué nos aporta un operador privado? Supuestamente, la introducción de un espacio para hacer negocio con el agua debía aportar toda una serie de beneficios:

- una eficiencia derivada de la competencia, con mejores recursos humano y una gran capacidad técnica y tecnológica;
- inversiones frescas, que deben redundar en una ampliación de las redes;
- tarifas mucho más ajustadas;
- una reducción de la carga sobre las finanzas públicas, puesto que el Estado ya no tendrá que soportar un servicio deficitario;
- finalmente, una gestión eficaz y transparente.

Obviamente, según las corrientes de pensamiento dominantes, los operadores públicos no pueden ofrecer el mismo grado de servicio, tal y como describe perfectamente el PPIAF<sup>19</sup>, puesto que presentan los siguientes problemas:

- una ineficiencia derivada del monopolio, con recursos humanos poco capacitados y una base tecnológica obsoleta;
- falta de inversiones y mantenimientos deplorables;
- malas políticas tarifarias;
- déficit económico crónico;
- gestión burocratizada y corrupción generalizada.

---

<sup>18</sup> Esteban Castro, 2005

<sup>19</sup> Otro *think-tank* nacido bajo el BM, y apadrinado por la UE. *New designs for water and sanitation transactions: making private sector participation work for the poor*, PPIAF, 2002.

## El fracaso de la privatización del agua para alcanzar los ODM

Las anteriores precauciones y garantías propuestas por el *Panel Camdessus* no son arbitrarias, sino el resultado de la experiencia internacional adquirida por las multinacionales del agua ya que, pese a que inicialmente los riesgos se consi-deraron asumibles, la realidad ha demostrado que los beneficios obtenidos no se corresponden con las expectativas que se habían generado. Esto queda constatado, entre otros, por la evolución de la tipología de los contratos, de la concesión del sistema a los contratos BOT (*build-operate-transfer*) pasando por el arrendamiento y los contratos de gestión, que se han dirigido a minimizar las inversiones y, por tanto, los riesgos.

Si bien a lo largo de los años 90 hubo un crecimiento del modelo privatizador, a partir del año 2000, las multinacionales del agua experimentaron una creciente oposición a su actividad, y sufrieron la rescisión de varios contratos, con casos realmente significativos como Buenos Aires, Cochabamba, Manila o Jakarta. En la actualidad, las multinacionales prefieren centrar su actividad en China, en la propia UE y países vecinos, así como en el Oriente Medio y el norte de África, arrastrando también la financiación de las IFI hacia estas zonas, y reduciendo su presencia en los países de rentas más bajas, para limitar las pérdidas y riesgos. De hecho, hoy la política general de las multinacionales del sector agua se basa en reducir los niveles de endeudamiento vendiéndose los contratos no rentables, la reducción de costes, limitar las nuevas inversiones al resultado del *cash flow*, y reducir drásticamente la inversión en los países empobrecidos<sup>20</sup>.

Esta circunstancia, este fracaso del modelo privatizador, se ha puesto claramente de manifiesto en numerosos documentos, entre los que se puede citar el de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo de 2004 sobre las repercusiones de las actividades de crédito de la Comunidad Europea a los países en desarrollo, donde se afirma que... *una posición estricta en cuanto al desarrollo de la inversión privada... ha resultado ser particularmente ineficaz en el ámbito de los servicios básicos. El propio Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha concluido que las inversiones en el ámbito del agua y la electricidad se han ido retirando paulatinamente. De esta forma, se ha puesto de manifiesto que los ODM solo se alcanzarán si se encarga su consecución al sector público, y si a éste se le proporciona la dotación financiera necesaria.* Es evidente que esta contundente afirmación no se corresponde con los planteamientos ni las expectativas del *Informe Camdessus*, en cuanto a la importancia de la financiación privada para alcanzar los ODM, ya que esto implicaría que, cada día, entre 2006 y 2015, cerca de 270.000 personas deberían acceder a fuentes seguras de agua, y la inversión privada directa solo ha extendido el servicio a 900 personas por día durante los últimos 9 años<sup>21</sup>. Quizás deberíamos haber prestado más atención al director ejecutivo de Saur, la tercera multinacional del ramo: *que el sector privado ofrezca conexiones para todo el mundo... ¡no es una demanda realista!*

<sup>20</sup> *Water multinationals in retreat*, David Hall, PSIRU, Universidad de Greenwich.

<sup>21</sup> *Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*, PSIRU y World Development Movement, 2006.

Ahora, después de más de 15 años de experiencias del sector privado como suministrador de agua y saneamiento en los países en desarrollo, tenemos suficientes pruebas empíricas para afirmar que el proceso de privatización ha resultado un fracaso. Lo que tenía que ser tarifas ajustadas e inversiones frescas, ha acabado siendo algo muy diferente:

- los operadores privados con ánimo de lucro no han demostrado ser más eficientes que los operadores público, más bien al contrario<sup>22</sup>;
- las inversiones se han quedado en promesas, muy por debajo de lo previsto, sin extensión de redes hacia zonas no rentables;
- tarifas más elevadas<sup>23</sup>;
- las empresas privadas de agua no han aportado nuevas fuente de financiación, y dependen fuertemente de las mismas fuentes de las que dispone el sector público; éste a menudo ha actuado como avalador de los préstamos, en directa aplicación del esquema de funcionamiento de los PPP, generándose un aumento de la carga sobre las finanzas públicas;
- casos de corrupción, tanto en la adjudicación de contratos como en la gestión de los sistemas: *las compañías transnacionales son tan propensas a pagar sobornos administrativos y tratar de cooptar el Estado como otras compañías, y las compañías transnacionales que tienen sedes en el extranjero, son más propensas que otras a pagar comisiones clandestinas para contratar con entidades públicas*<sup>24</sup>.

En definitiva, la privatización del agua no ha proporcionado las inversiones prometidas y, lo peor de todo es que, al mismo tiempo que los donantes internacionales han fomentado el papel del sector privado como inversionista en los servicios del agua, han reducido sustancialmente sus propias inversiones en éstos; así como muchos países que, condicionados por las exigencias del FMI a reducir el gasto en el sector público, han disminuido las inversiones en infraestructuras, entre ellas las del agua. Estas reducciones, hechas por donantes y estados, han superado de largo las inversiones efectivas del sector privado.

El BM resumió este fracaso el año 2003, indicando que la falta de inversión a partir del año 2000 ha ido acompañada de una *reducción de las ambiciones de los inversores... un cambio en la opinión pública, ahora contraria al suministro privado de los servicios de infraestructura. El sentimiento de desilusión que reina ahora contrasta, mirando atrás, con las expectativas que nacieron del crecimiento espectacular de las infraestructuras privadas en los años 90*<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> D. Hall y E. Lobbina efectúan una intensa compilación de informes y estudios que confirman esta sentencia. *The relative efficiency of public and private water sector*, PSIRU, Universidad de Greenwich, 2005

<sup>23</sup> El propio PNUD, en su informe del 2006, estima que los operadores privados son, de media, cerca de un 20% más caros que los operadores públicos.

<sup>24</sup> Extraído de un informe para el BM *Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?* Hellman, Jones y Kaufmann, 2000.

<sup>25</sup> *Private participation in infrastructure in developing countries: Trends, impacts and policy lessons*, C. Harris, documento de trabajo del BM N° 5, 2003.

## La privatización en Sudamérica: el caso del Cono Sur (Chile, Argentina y Uruguay)

### El desembarco de las multinacionales

Latinoamérica es la zona geográfica en la que se han iniciado un mayor número de privatizaciones, de forma que son muchas las ciudades donde se ha concretado o, como mínimo, intentado, la privatización de los servicios de agua. Esta circunstancia está motivada, fundamentalmente, por tres factores<sup>26</sup>, a los que se les podría añadir una componente de afinidad cultural, que no se da en Asia o África:

- la existencia de una voluminosa clase media, bastante atractiva para la inversión privada;
- numerosos operadores públicos, con pocos recursos y con niveles de endeudamiento importantes, que hacen que la alternativa privada sea fácilmente justificable;
- amplísima aplicación de las políticas neoliberales, por medio de PAE y créditos condicionados<sup>27</sup>.

Las privatizaciones en Sudamérica se produjeron en dos grandes olas; la primera se inició el año 1993, con el proyecto de la ciudad de Buenos Aires, la mayor privatización hasta el momento<sup>28</sup>, convertida por el BM y el BID en el paradigma a seguir en todas partes; la segunda ola tuvo lugar a finales de la década. Las instituciones crediticias condicionaron fuertemente sus créditos a la presencia de las multinacionales, hasta el punto que no se puede entender esta entrada de inversores privados sin la financiación de las IFI; tanto por el volumen de dinero inyectado por el BM, el BID y el BEI, como por las condicionalidades impuestas por el FMI. Pero después de los acontecimientos de la guerra del agua en Cochabamba<sup>29</sup>, y en una concatenación ininterrumpida de rescisión de contratos, se puede concluir que el nuevo siglo ha llevado a las multinacionales hacia una salida de la región poco ordenada y más bien convulsa, donde a las protestas sociales se han añadido, dema-

---

<sup>26</sup> *Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America*, J. Budds y G. McGranham, International Institute for Environment and Development, 2003.

<sup>27</sup> Casi todas las concesiones privadas en América Latina se financiaron, al menos en parte, con créditos multilaterales; incluso en algunos contratos, como Buenos Aires o La Paz, las instituciones financieras aparecen como partes interesadas i/o socios.

<sup>28</sup> Más de 10 millones de usuarios pasaron a recibir el agua de Aguas Argentinas, en manos de Aguas de Barcelona, Suez, Veolia y Anglian Waters.

<sup>29</sup> Bechtel, la española Abengoa y Edison, propietarias de Aguas del Tunari, fueron expulsadas de forma virulenta el 2001.

siado a menudo, demandas de las multinacionales ante el CIADI<sup>30</sup>. Las principales razones de esta salida son, justamente, una oposición pública fuertemente organizada, contraria a la privatización, pero también el hecho de no haber alcanzado los beneficios económicos esperados. A inicios del año 2007, Suez, que llegó a ser el mayor operador privado de América Latina, daba por cerrada su experiencia sudamericana y retiraba su último empleado de Bolivia; a pesar de todo, esta decisión no agarraba a nadie por sorpresa, ya que 4 años antes había anunciado que la condición para seguir operando en cualquier país de América Latina era mantener una tasa de retorno del 13%.

Así pues, nos encontramos con que pocas multinacionales han mantenido la actividad en la región, y las pocas que lo han hecho son principalmente españolas; en general, son empresas que no tienen intención de expandirse, y que incluso están haciendo movimientos para sacarse de encima sus participaciones.

### La presencia española en los operadores privados en Sudamérica

Tradicionalmente, el sector privado del agua en América Latina, como en el resto del mundo, ha estado dominado por las francesas Suez-Ondeo y Vivendi-Veolia<sup>31</sup>, pero con una presencia relativamente importante de empresas españolas. En más de un 70% de los procesos de privatización han intervenido multinacionales españolas (Fig. 4). Pero en la actualidad, Suez ha salido definitivamente de Sudamérica<sup>32</sup>, y Vivendi-Veolia ha disminuido mucho su actividad, pese a que de alguna forma se mantienen en la región bajo marcas españolas. Y es que, hoy por hoy, las multinacionales españolas están presentes en el 82% de las privatizaciones que se mantienen, y dos grupos españoles dominan el panorama en la región: operadores españoles, pero que cuentan también con capital francés (Fig. 5). Estamos hablando de Aguas de Barcelona (AgBar), controlada por Suez y La Caixa; y Proactiva Medio Ambiente, una *joint venture* entre la constructora FCC y Veolia. Pero incluso estas compañías están abandonando contratos: AgBar, por ejemplo, ha dejado sus contratos en Brasil, Uruguay y Argentina; y Proactiva Medio Ambiente ha perdido sus contratos en Argentina y Venezuela<sup>33</sup>. De hecho, no tienen planes de expansión en la región, y no hay previsión de que cedan a ningún contrato nuevo.

---

<sup>30</sup> El CIADI, Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, fue creado el año 1965; es un organismo del BM, y su presidente lo es también del CIADI.

<sup>31</sup> El sector privado del agua está dominado por un pequeño número de empresas (las francesas Suez, Veolia/Vivendi y Saur, y Thames Water), que concentran más del 80% de la actividad, y incluso solo Suez y Veolia/Vivendi controlan más de las dos terceras partes.

<sup>32</sup> Aunque todavía queda por verificarse si tiene algún rol, residual o relevante, como operador en La Paz y El Alto, Bolivia.

<sup>33</sup> El contrato de Catamarca, en Argentina, está técnicamente rescindido, pero está prorrogado; en Venezuela mantiene un contrato de mantenimiento de redes en algunos barrios de Caracas.

Pais	Total contratos multinacionales	Multinacionales españolas	%
Argentina	9	7	78%
Bolivia	2	1	50%
Brasil	7	4	57%
Chile	10	7	70%
Colombia	8	8	100%
Ecuador	2	1	50%
Guayana	1	0	0%
Perú	1	0	0%
Uruguay	2	2	100%
Venezuela	3	3	100%
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>33</b>	<b>73%</b>

Figura 4. Histórico de la presencia de multinacionales españolas en Sudamérica

Pais	Total contratos multinacionales	Multinacionales españolas	%
Argentina	2	1	50%
Bolivia	0	0	0%
Brasil	3	3	100%
Chile	3	3	100%
Colombia	6	6	100%
Ecuador	2	1	50%
Guayana	0	0	0%
Perú	1	0	0%
Uruguay	0	0	0%
Venezuela	0	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>82%</b>

Figura 5. Presencia a diciembre de 2007 de multinacionales españolas en Sudamérica



La experiencia de AgBar ha sido muy conflictiva, especialmente en Uruguay<sup>34</sup> y Argentina; en este último país, todas sus concesiones, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, han acabado con protestas sociales y demandas formuladas al CIADI contra el estado. AgBar incluso se ha sacado de encima buena parte de sus concesiones en Chile, incluyendo el 49.9% de su participación estrella, Aguas Andinas, en Santiago de Chile; también ha tratado infructuosamente de venderse parte del su negocio en Cartagena de Indias<sup>35</sup>. Proactiva solo mantiene actividad en Colombia y Brasil, pese a que está efectuando gestiones para vender la participación en la zona de Paraná, Brasil.

Pero hay más empresas españolas operando en Sudamérica. Una de ellas es la eléctrica vasca Iberdrola<sup>36</sup>, que después de ser expulsada de Uruguay solo mantiene una concesión en Puerto Mont, Chile, pese a los intentos de vender su participación a Thames Water o Anglian Water. Dos de los principales grupos constructores de España, Sacyr Vallehermoso y ACS, tienen contratos aislados: Sacyr, un par en Brasil, y ACS, de la mano de su filial Dragados, en Argentina<sup>37</sup>.

Por otra parte, resulta curioso el caso de la empresa pública de Madrid, Canal Isabel II, que inicialmente de forma conjunta con la empresa privada valenciana TECVASA, y bajo el paraguas de Canal Extensia, tiene el control del operador colombiano AAA. Canal Extensia comenzó a operar en Colombia, a partir de la antigua concesión de AgBar en Barranquilla, y en el periodo 2000-2005 se extendió a las ciudades de Santa Marta, Soledad, Puerto Colombia, Sabanagrande y Santo Tomás, donde todavía mantiene los servicios de agua y saneamiento. También está ofreciendo los mismos servicios en Ecuador, con la concesión de Samborondón. Esta situación donde una empresa pública española actúa en Sudamérica como una empresa privada no es tan anómala, puesto que hay el precedente de la empresa pública Aguas de Bilbao, que tuvo que salir de forma abrupta de Uruguay y Argentina<sup>38</sup>.

Pero estos casos de empresa pública operando fuera de su país de origen como privada, no son los únicos en Sudamérica. Acea, el operador semi-privatizado de Roma, mantiene con problemas Aguas de Chillón, en Perú, junto a la constructora italiana Impregilo.

---

<sup>34</sup> El año 2004, un referéndum popular selló una reforma constitucional dirigida a considerar el agua como un derecho básico universal. Como consecuencia, AgBar, Aguas de Bilbao e Iberdrola dejaron el país.

<sup>35</sup> En este contrato se han detectado incumplimientos en relación a la inversión en los barrios más pobres. Ver *Cartagena: Joint Venture achievements but fears for the future*, Save the Children, 2003. *Efectos de la privatización de los servicios de agua en los niños y niñas colombianos*, CINDE i Save the Children, 2004. *Water and privatisation in Latin America*, 2002 i *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>36</sup> Endesa, otra eléctrica, y también en Chile, compró una participación en Valparaíso, pero el año 2000 se la vendió a Anglian Water; también disponía de una concesión en Santiago, que acabó vendiendo a AgBar.

<sup>37</sup> El conglomerado ACS-Dragados-Urbaser conserva la explotación de Aguas de Misiones, pero por el camino se ha dejado un par de contratos en Argentina que han acabado en el CIADI después de una fuerte presión ciudadana: Tucumán y la provincia de Buenos Aires.

<sup>38</sup> Aguas de Bilbao entró el año 1999 a Argentina, a través de la empresa Aguas del Gran Buenos Aires, junto a Dragados y la italiana Impregilo, y salió, con demanda al CIADI por medio, el año 2006. En Uruguay participaba en Uruguay, pero salió el 2005 después de la reforma constitucional.

También resulta interesante constatar que la norte-americana Bechtel y la italiana Edison, las mismas constructoras que junto a la española Abengoa constituyeron la desagradable experiencia de Aguas del Tunari en Cochabamba, mantienen el contrato de Guayaquil bajo el paraguas de Interagua, pese a la creciente controversia.

A parte de todo esto, solo queda remarcar la presencia de Marubeni, un grupo japonés, y de OTPP, un plan de pensiones canadiense, en Chile<sup>39</sup>.

Como resultado de esta salida de multinacionales de Sudamérica, está apareciendo un cierto fenómeno de proliferación de empresas privadas sudamericanas. Ya hemos citado alguna, como la colombiana AAA, a pesar de que está controlada por la española Canal de Isabel II; pero estas empresas están surgiendo sobretodo en Argentina, Brasil y Chile. En algunos casos, como sucede con el Grupo Roggio, ya participaban en el contrato de Córdoba con Suez y AgBar, y después de la marcha de estas está manteniéndose en la ciudad, a pesar de la importante presión popular. O el grupo Fernández León – Hurtado Vicuña, socio de AgBar en un par de contratos en Chile.

Finalmente, en contadas ocasiones estas empresas sudamericanas están saltando los límites de sus países; solo se tiene constancia de la argentina Latinaguas operando en Tumbes, Perú, junto a la peruana Concisa, y en Brasil, con un contrato de servicios técnicos al estado de Goiás<sup>40</sup>, de la chilena SEINCO operando Aguas de Cajamar en Brasil, y de las brasileñas semi-privatizadas COPASA (Minas Gerais) y SABESP (Sao Paulo) operando en Paraguay y Perú respectivamente.

## El proceso de salida de las multinacionales

Actualmente, pocas concesiones privadas se mantienen vigentes bajo su forma original. En Colombia, Ecuador y Perú se aprecia una cierta estabilidad de los operadores privados, pero en Chile y Brasil, se detecta más compra-venta de concesiones, sobretodo de multinacionales a inversores locales o a multinacionales sin implantación en el sub-continente. En conclusión, cerca del 62% de los contratos privados se han visto modificados y/o cancelados por un motivo u otro, y de éstos, el 57% han acabado pasando, de nuevo, bajo el control del sector público (Fig. 6). Todas estas cifras son especialmente significantes si se tiene en cuenta que esto ha sucedido en un periodo inferior a los 10 años, cuando estos contratos eran, de media, por 30 años.

---

<sup>39</sup> Concesiones compradas a otras empresas que también salían de la región: Thames Water y Anglian Waters.

<sup>40</sup> LatinAguas ha ofertado en el concurso para la concesión de Piura-Paita, en Perú, y en octubre de 2006 estaba pre-calificada para ofertar por la concesión de Quito, pero la privatización de EMAAP se suspendió en marzo de 2007 después de la fuerte oposición pública.

País	Total contratos multinacionales	Contratos que cesan-cambian	%	Retorno al sector público	%
Argentina	9	7	78%	6	86%
Bolivia	2	2	100%	2	100%
Brasil	7	4	57%	0	0%
Chile	10	7	70%	0	0%
Colombia	8	2	25%	1	50%
Ecuador	2	0	0%	-	-
Guyana	1	1	100%	1	100%
Pará	1	0	0%	-	-
Uruguay	2	2	0%	2	100%
Venezuela	3	3	100%	3	100%
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>28</b>	<b>62%</b>	<b>16</b>	<b>57%</b>

Figura 6. Evolución de los contratos de multinacionales

Este retorno hacia el sector público, que ha recuperado la mayoría de las concesiones privatizadas, se ha efectuado bajo diferentes fórmulas: desde el control estatal, provincial y municipal, a la de los propios trabajadores o la gestión comunitaria (Fig. 7).

País	Concesión	Rescatada de...	Propiedad actual 2007 (%)		
			Estatal	Municipal	Empleados
Argentina	Buenos Aires, Aysa	Suez - AgBar - Vivend/Veolia - Anglian Waters	90		10
	Provincia de Buenos Aires, Aguas Bonasrenses	Azuría/Enron - Aguas de Bilbao - Dragados - Impregilo	90		10
	Tucumán, Sapam/OST	Proactina/FCC/Veolia - Dragados	90		10
	Santa Fe, Aguas Santafesinas	Suez - AgBar	51	39	10
	Catamarca, Sapam	Proactina/FCC/Veolia	90		10
Bolivia	La Paz/El Alto, Epsas	Suez	100		
	Cochabamba, Samsapa	Bechtel - Edison - Abengoa		100	
Uruguay	Maldonado, OSE	AgBar - Aguas de Bilbao - Iberdrola	100		
Venezuela	Hidrolara	Aguas de Valencia	50	50	
	Monagas	Proactina/FCC/Veolia	49	51	

Figura 7. Rescate de contratos del sector privado. *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

En Argentina, la re-nacionalización de los contratos de Buenos Aires restableció el fuerte rol del estado en el sector del agua, tal y como era ante de la década de los 90. En este contexto, vale la pena resaltar el hecho que sindicatos y trabajadores tienen una propiedad formal de la empresa, como si se tratase de una cooperativa; esto es en parte una herencia del tiempo de las privatizaciones, una práctica que se introdujo para aminorar la oposición tanto de trabajadores como de sindicatos, que teóricamente también participaban de los beneficios. En Bolivia, el rescate se efectuó a través de operadores estatales y municipales<sup>41</sup>, y en Uruguay, el referéndum para revocar la privatización del agua trajo como resultado que las dos concesiones privadas en manos de multinacionales pasasen al operador estatal OSE.

En Brasil, donde hay una mezcla de operadores estatales, municipales, y pequeños operadores privados, se da un amplio abanico de iniciativas. La asociación de operadores municipales, Assesmae, ha trabajado activamente apoyando el desarrollo de estos operadores, a menudo a través de la figura de partenariados público-público. Pero también se están dando movimientos en el otro sentido, y están habiendo privatizaciones parciales de operadores estatales: SABESP, del estado de Sao Paulo, tiene un 49.7% en manos de inversores privados, brasileños y norte-americanos; y Copasa, del estado de Minas Gerais, un 30.2%. A pesar de todo, estos operadores parcialmente privatizados están estableciendo colaboraciones con operadores públicos de Perú y Paraguay.

Finalmente, en Colombia, con presencia de operadores privados locales y multinacionales, tres operadores municipales están en fase de expansión: EAAB (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá), EPM (Empresas Públicas de Medellín) y Aguas de Manizales. Incluso Aguas de Manizales llegó a un acuerdo para asumir la concesión de Aguas de Barcelona en Cartagena, aunque esta propuesta fue rechazada por el consejo municipal.

---

<sup>41</sup> Para ser justos, si bien el caso de Cochabamba se ha convertido en un icono sobre el comportamiento de las multinacionales en todo el mundo, es obligatorio recordar que su re-municipalización también está siendo muy problemática.

## El coste de la salida de las multinacionales para los estados

Pero esta salida de las multinacionales, aparte de las cargas crediticias, continua generando un coste muy significativo para los países de Sudamérica, especialmente a Argentina y, en menor medida, a Bolivia. En muchos casos, las multinacionales se han dirigido al CIADI, reclamando una compensación por la interrupción de los contratos (Fig. 8). Estos casos resultan sumamente costosos para los estados, tanto por el importe de la reclamación, que ha llegado a un total de 3.300 millones de dólares, como por el gasto realizado para afrontar la demanda. Desde el año 2007, Venezuela y Bolivia ya han salido del CIADI, y no permitirán que ninguna nueva demanda prospere bajo el arbitraje de este organismo.

País	Concesión	Demandantes	Reclamación	Resolución
Argentina	Tucumán	Aguas del Aconquija (Vivendi)	375M \$	105M \$
Argentina	Provincia de Buenos Aires	Azuari/Enron	400M \$	165M \$ (apelado)
Argentina	Mendoza	Saur	300M \$	Pendiente
Argentina	Mendoza	Azuari/Enron		Pendiente
Argentina	Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe (Suez y AgBar)	300M \$	Pendiente
Argentina	Córdoba	Aguas Cordobesas (Suez y AgBar)	108M \$	Pendiente i/o interrumpido
Argentina	Buenos Aires	Aguas Argentinas (Suez, AgBar y Vivendi)	1.700.M \$	Pendiente
Argentina	Provincia de Buenos Aires	AGBA (Impregilo, Dragados y Aguas de Bilbao)	100.M \$	Pendiente
Bolivia	Cochabamba	Aguas del Tunari (Bechtel, Abengoa y Edison)	50.M \$	2 bolivianos
Bolivia	La Paz / El Alto	Suez	Amenaza de demanda	
Uruguay	Maldonado	URAGUA (Aguas de Bilbao, BBK y Iberdrola)	Amenaza de demanda	

Figura 8. Demandas ante el CIADI de contratos del sector privado.

Ante este panorama desolador en los contratos privados de abastecimiento y saneamiento, las multinacionales del sector están apostando por contratos de construcción y operación de plantas de tratamiento y saneamiento, lo que se conoce como contratos BOT. Este tipo de contratos resultan más atractivos para las empresas, pues acotan más los riesgos, garantizan los retornos, y suponen trabajar para un único cliente, la compañía suministradora. Aún así, estos contratos BOT también están dando problemas en Sudamérica, como los contratos de Suez en Colombia o de Biwater en Chile; se vienen observando los mismos casos de corrupción en la contratación y se mantienen los elevados precios para los operadores, a menudo por encima de lo que los operadores facturan a los usuarios.

## El naufragio de las multinacionales españolas en Argentina: AgBar, Aguas de Bilbao, Dragados-ACS y FCC

Argentina es, probablemente, el estado de América Latina donde las privatizaciones del agua y el saneamiento se iniciaron antes, y lo hicieron con una extensión más que notable (Fig. 9), junto a Chile. Incluso se puede decir que, más allá de Latinoamérica, Argentina fue el estado que recibió un mayor compromiso de inversiones por parte de las multinacionales. El 41% del total de la inversión privada que recibió el subcontinente sudamericano fue a parar a Argentina<sup>42</sup>. A finales de 1999, 22 operadores privados abastecían al 71% de la población urbana argentina. El 29% restante, recibía el agua de operadores estatales (19%) y cooperativas (10%), pese a que este porcentaje se incrementaría espectacularmente a partir de la crisis de 2001, que comportó la finalización de muchas concesiones<sup>43</sup>. Y las concesiones privatizadas que superaron la crisis lo hicieron, en parte, gracias a inversores y operadores locales.

De hecho, en Argentina se dio una proliferación de operadores locales privados muy destacable, a una escala solo comparable a Chile, y que tuvo un rol muy importante para mantener el peso del sector privado en la gestión del agua después de la crisis de 2001. Como Latinaguas, del grupo Chamás, South Water, del grupo Sielecki, o el Grupo Roggio, heredero de la fallida Aguas Cordobesas. Latinaguas cubre cerca de 2 millones de habitantes en diferentes concesiones en Corrientes (1991), Salta (1998) y La Rioja (2002)<sup>44</sup>, y está adquiriendo contratos en otros países de la región,

Contrato	Multinacional	Concesiones
Aguas Argentinas (Buenos Aires)	AgBar – Suez – Vivendi – Anglian Water	Re-nacionalizada (2006)
Aguas del Gran Buenos Aires (provincia de Buenos Aires)	Aguas de Bilbao – Dragados – Impregilo	Re-nacionalizada (2006)
OSBA (provincia de Buenos Aires)	Enron	Re-nacionalizada (2002)
APSF (Santa Fe)	Suez – AgBar	Re-nacionalizada (2006)
Aguas Cordobesas (Córdoba)	Suez – AgBar	Vendida a Roggio (2006)
Aguas del Aconquija (Tucumán)	Vivendi – Dragados	Re-nacionalizada (1998)
OSM (Mendoza)	Saur – Enron – Italgas	En venta (2007)
Aguas de Misiones (Misiones)	Dragados	Privatizada (1999)
Aguas del Valle (Catamarca)	FCC – Veolia	Re-nacionalizada (2008)

Figura 9. Multinacionales operando en Argentina

<sup>42</sup> Estos datos los proporcionó el BM el año 2004, pero lo hicieron en base a la inversión comprometida, y no según la inversión realmente efectuada. *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Andrei Jouravlev, 2004.

<sup>43</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>44</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>44</sup> *Water privatisation in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2002.

como Perú o Brasil. South Water tiene las concesiones Aguas de Formosa (1995) y Aguas de Santiago (1997)<sup>45</sup>, y el grupo Sielecki tiene una participación importante en OSM Mendoza, junto a la francesa Saur<sup>46</sup>.

Empresa	Contrato	Concesiones
AgBar	Aguas Argentinas (Buenos Aires)	Re-nacionalizada (2006)
	APSF (Santa Fe)	Re-nacionalizada (2006)
	Aguas Cordobesas (Córdoba)	Vendida a Roggio (2006)
Dragados	AGBA (Buenos Aires)	Re-nacionalizada (2006)
	Aguas del Aconquija (Tucumán)	Re-nacionalizada (1998)
	Aguas de Misiones (Misiones)	Privatizada (1999)
Aguas de Bilbao	AGBA (Buenos Aires)	Re-nacionalizada (2006)
FCC	Aguas del Valles (Catamarca)	Re-nacionalizada (2008)

Figura 10. Inversión española en Argentina (en gris, contratos todavía operativos)

Por otro lado, las multinacionales españolas se han mostrado muy activas en el país<sup>47</sup>, y han participado en el 78% de los contratos de privatización. Sólo uno de los contratos de la provincia de Buenos Aires, y el de Mendoza, no tienen detrás capital español. Pese a todo, estas multinacionales españolas únicamente han podido conservar un 14% de las privatizaciones, Aguas de Misiones (Fig. 10).

En Argentina, desde 1870, el servicio de agua y saneamiento tenía un carácter exclusivamente público. Una única empresa pública, Obras Sanitarias de la Nación (OSN), cubría todo el país, pese a que en las ciudades de menos de 50.000 habitantes la implantación de cooperativas locales para gestionar el agua era muy importante. Durante la dictadura militar, en la década de los 80, OSN se descentralizó, dividiéndose a nivel provincial, y aparecieron 161 operadores de agua y saneamiento; entre otros, DIPOS en Santa Fe y DAS en Córdoba, manteniéndose OSN en Buenos Aires.

El año 1991, arrancaba el plan PRONAPAC, impulsado por el gobierno de Argentina para financiar obras de abastecimiento y saneamiento en las diferentes provincias; el plan recibía el apoyo del BID, que condicionó sus créditos a la privatización de los nuevos operadores provinciales. De hecho, el terreno estaba relativamente abonado, puesto que los operadores provinciales presenta-

<sup>45</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>46</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>47</sup> De la misma forma que en otros sectores, como la telefonía, la electricidad o el petróleo. Incluso AgBar ha incursionado de forma importante en el campo de la salud y los seguros.

ban algunos problemas de funcionamiento; recibieron de OSN una orientación a la construcción de obras, en detrimento de una gestión comercial y financiera eficiente, en un contexto de dependencia de limitadas aportaciones presupuestarias. La gestión comercial fue poco eficiente, estimándose el índice de recaudación en un 70%, y la productividad relativamente baja, con 7 trabajadores por cada 1.000 conexiones. A lo largo de la década de los 80, la inversión pública en el sector había estado decreciendo, pasando de unos 240 millones de dólares el año 1981, a 106 en 1991. Las necesidades de inversión identificadas llegaban a los 2.000 millones de dólares, disponiéndose sólo del 50%<sup>48</sup>.

A partir del inicio de los años 90, con la concesión de Corrientes y el enorme contrato de Buenos Aires, se iniciaba un proceso de privatización que sería muy acelerado, y que se quiso mostrar al resto del mundo como la mejor alternativa al problema del agua; las IFIs mostraban con orgullo los avances de su alumno más aplicado, coincidiendo con el periodo en que Menem y Cavallo se dejaban arrastrar por la euforia neoliberal. El PNUD afirmaba que *aparentemente, a partir de 1995, los municipios con servicios de suministro de aguas de administración privada han funcionado mejor que los administrados por entes públicos, especialmente en las zonas pobres, lo que ha contribuido a una reducción más rápida de las tasas de mortalidad*<sup>49</sup>. Pero el mismo PNUD aseguraba que antes de la ola privatizadora, el año 1990, el 94% de la población disponía de acceso al agua, y que el año 2004, sólo se había aumentado dos puntos, el 96%. En términos de saneamiento, los porcentajes pasaban del 81 al 91%, y sólo el 5% de las aguas residuales recibían tratamiento<sup>50</sup>. El año 2006, el PNUD rectificaba a la luz de las evidencias, y comenzaba a hablar de que la privatización en Argentina no había funcionado. Las multinacionales se habían lanzado con afán a obtener beneficios instantáneos, aunque fuese a costa de las posibilidades reales de pago de los servicios por amplias capas de la sociedad. De hecho, los operadores privados no supusieron un incremento de la cobertura de agua y saneamiento superior al que representaron los operadores públicos en el mismo periodo de tiempo<sup>51</sup>. Resulta clarificador que, pasados todos estos acontecimientos, Argentina sea el país de Sudamérica donde hay una mayor oposición a la privatización del agua, donde sólo un 12% de la población da apoyo a la participación del sector privado en el abastecimiento y el saneamiento<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>49</sup> *Informe de Desarrollo Humano 2003. Los ODM: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, PNUD.

<sup>50</sup> *Informe de Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis global del agua*, PNUD. Hay que decir que, según las fuentes, estas cifras varían notablemente; según datos del censo de 1991, la cobertura urbana de los servicios de agua era del 72%, y la de saneamiento del 38%, con grandes variaciones entre provincias. *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>51</sup> *Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin America*, G Clarke, K Kosec y S Wallsten, working paper 04-02 AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies, enero 2004.

<sup>52</sup> *Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: seeking economic, social, and environmental sustainability*, Esteban Castro, PRINWASS, agosto 2004.

El año 1999, el BM aportaba un crédito de 30 millones de dólares, para reformas al servicio de agua de 7 operadores municipales y provinciales, condicionándolo a la participación del sector privado, y a dos concesiones para operadores privados<sup>53</sup>. Las concesiones a operadores privados en las principales provincias del país, en general, se adjudicaron por 30 años. Se optó por una regulación por contrato más que por una ley general, acompañada por la creación de instancias de regulación a nivel provincial. Pero estos organismos reguladores se crearon simultánea o posteriormente a la incorporación del sector privado, que se encontró unos reguladores sin consolidar. Justamente, una de las lecciones extraídas de las reformas del sector del agua de los años 90 es que la definición del marco regulatorio, así como el diseño e implantación institucional de los entes encargados, se debe efectuar necesariamente mucho antes del propio proceso de privatización. Si esto no se hacía así, las reformas resultantes podían ser inestables, dar lugar a un bajo control económico, y no garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios<sup>54</sup>.

### La estructura tarifaria

La estructura tarifaria también se vio modificada con la llegada de las multinacionales. A inicios de la década de los 90, la tarifa se formaba a partir de un sistema de subsidios cruzados, una especie de impuesto inmobiliario: la tarifa se determinaba en función de la antigüedad de la vivienda, el tipo de edificación, los metros cuadrados, la zona de residencia... esto pretendía que los barrios con más capacidad económica ayudasen a financiar a los más pobres. Bajo esta fórmula se consiguió incrementar los índices de cobertura. Pero a partir de 1997, todo esto se fue desfigurando por la presión de las multinacionales, que forzaron que los cargos fijos, a pagar por igual entre ricos y pobres, tuviesen cada vez más peso en la estructura tarifaria. Entre otros, estos cargos son los que explican los espectaculares incrementos en Buenos Aires y Córdoba<sup>55</sup>. En el periodo 1996-1997, el 20% de la población más pobre argentina dedicaba más del 10% de sus ingresos mensuales a pagar el agua<sup>56</sup>. En definitiva, que las notables alzas tarifarias explicaban que los servicios de agua y saneamiento consiguiesen un alto nivel de autofinanciación, especialmente antes de la crisis de 2001.

---

<sup>53</sup> El texto del crédito habla de la participación del sector privado en la administración y operación, la formación de estructuras regulatorias y la adopción de *normas para establecer tarifas y alternativas de inversión comprobadas para llegar mejor a los consumidores pobres*. *The Roles of the IMF, the World Bank, and the WTO in Liberalization and Privatization of the Water Services Sector*, Nancy Alexander, Citizen's Network on Essential Services, octubre 2005.

<sup>54</sup> *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Andrei Jouravlev, 2004.

<sup>55</sup> *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

<sup>56</sup> *Informe de Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis global del agua*, PNUD.

Justamente, el hecho más relevante en el sector del agua en Argentina fue la crisis económica y financiera que afectó al país después de diciembre de 2001, y que mostró la relación que hay entre el ajuste estructural, la privatización del agua y las implicaciones de las deformaciones macroeconómicas. Las concesiones se basaron en proteger a las multinacionales, de forma que, por ejemplo, los precios se indexaron al dólar. Pero con la caída del peso argentino, esta indexación ya no fue sostenible. En 2002, después que Argentina suspendió el pago de su deuda externa, la nueva ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario abolió la paridad entre el peso y el dólar, y se dirigió a revisar el marco regulatorio y contractual que regía a los servicios públicos privatizados. Específicamente, eliminó la dolarización de los precios y el ajuste periódico de las tarifas a la inflación de las monedas extranjeras. La ley dispuso también que se renegotiasen los contratos con las compañías privadas que prestaban los servicios, según los criterios siguientes: *el impacto de las tarifas a la competitividad de la economía y a la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando éstos estuviesen previstos por contrato; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; y la rentabilidad de las empresas*<sup>57</sup>.

Así pues, y con esta perspectiva, no resulta extraño que un rasgo destacable del proceso de privatización en Argentina, haya sido el elevado porcentaje de fracasos en los contratos con multinacionales: el 78% de los contratos se han visto cancelados, y de éstos, el 86% han retornado bajo el control público<sup>58</sup>. Estos valores son bastante altos, y quedan claramente por encima de la media sudamericana, entre 16 y 29 puntos respectivamente.

Pero allí donde el caso argentino es excepcional, es que en todos los casos en que el sector público ha recuperado la gestión del agua, ha tenido que hacer frente a demandas ante el CIADI, por un valor global de 2.875 millones de dólares; el tribunal ya ha confirmado 270 millones, correspondientes a Vivendi (Aguas del Aconquija) y Enron (OSBA), y está pendiente de pronunciarse sobre las dos demandas de Suez – AgBar (Aguas Argentinas y APSF), que suben a 2.000 millones, y la de AGBA. A parte de estos casos, también se han dado demandas al CIADI en los casos en que los contratos rescindidos se han traspasado a otros operadores privados, como las demandas de Suez – AgBar (Aguas Cordobesas) y Saur – Enron (OSM).

---

<sup>57</sup> *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

<sup>58</sup> Sólo en el caso de Aguas Cordobesas, las multinacionales que salían, AgBar y Suez, se vieron reemplazadas por un operador privado. En este caso, por el grupo argentino Roggio, que ya participaba en el contrato anterior. En el caso de Aguas del Valle, en Catamarca, se está preparando un nuevo concurso abierto a operadores privados.

### Aguas Argentinas y AgBar: el fracaso de la privatización estrella

La privatización de OSN a manos de Aguas Argentinas, la nueva concesión de agua y saneamiento de Buenos Aires que cubría a 10 millones de personas<sup>59</sup>, comenzó en mayo de 1993, y debía durar 30 años. La oferta ganadora la formaban Suez (28%), AgBar (14%), Vivendi (9%) y Anglian Water (5%), con los capitales argentinos de Sociedad Comercial del Plata – Grupo Soldati (23%), Meller (12%) y Banco de Galicia (9%). Muy pronto Sociedad Comercial del Plata – Grupo Soldati y Meller se deshicieron de sus participaciones, permitiendo la ampliación de cartera de Suez y AgBar, así como la entrada de los trabajadores, que pasaban a disponer del 10%, bajo el paraguas del Programa de Propiedad Participada. Así pues, a inicios de 1995, la composición de Aguas Argentinas estaba dominada por el tándem Suez – AgBar, que controlaban el 65%, un 40% para Suez y el 25% para AgBar; Vivendi disponía del 8%, y Anglian Water del 4%. El Banco de Galicia conservaba el 8%. E incluso el BM se hizo con una pequeña participación del 5% a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI)<sup>60</sup>. El 10% final estaba en manos de los trabajadores<sup>61</sup>.

Muchas fuentes apuntaban que la privatización era imprescindible para rescatar unos servicios de agua potable y saneamiento que se encontraban a punto de colapsar, operando con grandes deficiencias producto de un largo periodo de desinversión<sup>62</sup>. Pero 13 años después, en marzo de 2006, se decidía dar por finalizado el contrato sin una mejora sustancial; en parte, debido a la imposibilidad de llegar a un acuerdo con las instituciones argentinas sobre la revisión de las tarifas después de la crisis de diciembre de 2001. La concesión de Aguas Argentinas, bandera de todas las privatizaciones, pionera, la más grande hecha hasta el momento, nunca acabó de funcionar sin problemas: inversiones por debajo de lo que se había acordado, atrasos en los planes de inversión, constantes reclamaciones para incrementar las tarifas... pero todo esto ya mucho antes de que la crisis de 2001 provocase la tremenda devaluación del peso argentino. Los resultados obtenidos no fueron más que los previsibles, derivados del deficiente diseño de la concesión, agravada por las debilidades del marco regulador ante los incumplimientos de la empresa, por las constantes renegociaciones contractuales para preservar los intereses de la concesionaria en detrimento de los de la ciudadanía, con evidencias de captura de la agencia reguladora por parte de Aguas Argentinas y del poder político, y la inexistencia de medidas para hacer que se atendiesen las áreas de la concesión con menos recursos.

En el momento de la llegada de Aguas Argentinas, la cobertura de acceso al agua era del 70%, y del saneamiento alrededor del 60%. Si bien la zona de la capital presentaba una cobertura próxima al 100% en ambos servicios, el área conurbana mostraba unas coberturas, respectivamente,

---

<sup>59</sup> El año 1993, el área de operación de OSN estaba poblada por 8,6 millones de personas, aunque el año 2006, cuando se rompió el contrato, llegaban casi a los 11 millones. La concesión involucraba a la ciudad de Buenos Aires, y a los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, La Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús y Avellaneda.

<sup>60</sup> A su vez, acreedora al final del contrato del 20% de la deuda de Aguas Argentinas por medio de dos créditos a 10 y 12 años, garantizados por el gobierno argentino.

<sup>61</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>62</sup> *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Andrei Jouravlev, 2004.

del 53% y del 35%. El compromiso de Aguas Argentinas fue de cerrar el contrato, el año 2023, con el 100% de cobertura para el agua potable, con un hito intermedio para 2003 del 85%. Para el saneamiento, los objetivos respectivos eran del 95% para 2023, y del 74% para 2003<sup>63</sup>.

La adjudicación del contrato, que no exigía al concesionario el pago de ningún canon por el uso de bienes del estado, ni la aportación de capital propio, se basó en la mejor oferta tarifaria, y ésta fue justamente la de Aguas Argentinas, con un descuento del 27% respecto a la tarifa vigente, y sólo un punto mejor que la oferta del Grupo Macri y Thames Water. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las tarifas habían sido previamente aumentadas por el estado para hacer más tentadora la privatización: en febrero de 1991 se aprobó una alza del 25%, y en abril de aquel mismo año, otra del 29%; en abril de 1992, las tarifas subieron con la aplicación de un IVA del 18%; y hubo otra subida, del 8%, poco antes que se otorgase la concesión<sup>64</sup>.

Pero la primera negociación para revisar las tarifas ya se produjo 8 meses después de la adjudicación, el año 1994<sup>65</sup>. Era evidente, pues, que Aguas Argentinas no podía cumplir el contrato, y que su planteamiento había sido *gano el contrato y después renegocio*; es decir, adjudicarse la concesión por cualquier medio y, automáticamente, comenzar a presionar para subir tarifas y reducir inversiones. El contrato fijaba que durante los primeros 10 años sólo podría haber reducción de tarifas, y que únicamente de forma excepcional se podían aumentar si un volumen relevante de costes crecían más del 7%. Esto no sucedió, puesto que Argentina no estaba en un periodo inflacionario, pero como que la empresa necesitaba modificar las tarifas, planteó que tenía déficit operativo, y que por tanto hacía falta una revisión extraordinaria del contrato. Y aunque pareciese sorprendente, en junio de 1994 el ente regulador, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), que se financiaba con el 3% de la facturación de Aguas Argentinas, concedió un primer aumento de casi el 14% y la modificación del programa de inversiones<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

<sup>64</sup> *La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires. Fracaso estrepitoso, renegociaciones dilatadas y futuros más que inciertos*, D. Azpiazu y M. Schorr, FLACSO, 2006.

<sup>65</sup> Para los que no tenían contadores, el 78% de los usuarios, la tarifa básica surgía de aplicar un factor K, que se ponderaba con unos coeficientes según zona de edificación, superficie cubierta, dimensión del terreno y calidad de la construcción. Los usuarios con contadores, el 22% restante, debían pagar el 50% de la tarifa básica y un cargo variable según consumo. Ambos sistemas suponían la presencia de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación, orientados a favorecer, en teoría, la universalización del servicio. *Agua potable y saneamiento en Argentina: Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura*, D. Azpiazu y M. Schorr, PRINWASS, mayo 2005.

<sup>66</sup> El comportamiento de ETOSS fue muy discutido mientras duró todo el proceso de privatización. Por un lado se lo consideró connivente con Aguas Argentinas, mientras que en otros momentos se le consideró un obstáculo. Hasta el punto que el año 1999, el gobierno argentino decidió prescindir de ETOSS durante las renegociaciones, para incrementar las subidas tarifarias propuestas por ETOSS: *dada la complejidad técnica de las cuestiones relacionadas con la regulación del abastecimiento de agua y del saneamiento... es conveniente delegar en el Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible, en dependencia del Presidente de la Nación, la facultad de promulgar el texto del marco regulador y del contrato. Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

Más adelante, de febrero a septiembre de 1997, los términos generales del acuerdo de la concesión se renegociaron; las modificaciones fueron tan sustanciales que quedó poco del contrato original, y se generaron las primeras protestas sociales. El contrato renegociado estableció ajustes automáticos de tarifas en caso de devaluación de la moneda o de aumentos en los costes de Aguas Argentinas, así como medidas para reducir las supuestas pérdidas económicas generadas por la extensión de la red. En febrero de 1997, el gobierno argentino pidió a la empresa que dejase de cargar los derechos de conexión a los sectores más pobres, que no podían hacer frente a este gasto: 415 dólares para conectarse al agua potable, y 606 dólares para conectarse al alcantarillado<sup>67</sup>. Por contra, Aguas Argentinas decía enfrentarse a unas pérdidas de 60 millones de dólares por no poder recaudar estas nuevas conexiones.

El acuerdo resultante permitió a la compañía aplicar una especie de subsidio, de los clientes conectados a los que todavía estaban por conectar, para poder cubrir la extensión de la red a los barrios de menos ingresos<sup>68</sup>. Con esta tasa, de casi dos dólares mensuales, conocida como tarifa de Servicio Universal y Mejora Ambiental, se financió de forma muy importante la extensión de las redes, con pocos fondos procedentes de la empresa o de financiación externa. Con esta tasa se preveía obtener 340 millones de dólares, para un programa de inversión de 450 millones. Es decir, Aguas Argentinas sólo debía buscar 110 millones de dólares en un periodo de 5 años; un nivel de inversión que OSN hubiese podido conseguir sin problemas<sup>69</sup>. Finalmente, el acuerdo daba a los usuarios de bajos ingresos la posibilidad de pagar la conexión en 5 años, y por un importe de 120 dólares, el Cargo de Incorporación al Servicio<sup>70</sup>. La satisfacción de Aguas Argentinas por el nuevo acuerdo fue notable, constatando que *la adaptación del contrato de concesión de Aguas Argentinas facilitará el acceso al agua potable y al saneamiento a tres millones de personas, e incorporará nuevas medidas ambientales que beneficiarán a 10 millones de personas en la ciudad de Buenos Aires*<sup>71</sup>. Fue durante esta renegociación que se dieron a conocer los primeros casos de corrupción, como el pago de billetes para asistir a la copa del mundo de fútbol de 1998 en Francia, o las denuncias a la ministra encargada de la renegociación, María Julia Alsogaray, por los beneficios obtenidos con la privatización del puerto de Buenos Aires<sup>72</sup>.

Esta subida del cargo fijo de dos dólares al mes causó una notable oposición popular, y el defensor del pueblo, Jorge Maiorano, envió la tasa a los tribunales, alegando que Aguas Argentinas es-

---

<sup>67</sup> *Evolución de las tarifas de la concesión Aguas Argentinas*, ETOSS.

<sup>68</sup> *Las relaciones no son tensas, sino intensas... un contrato es una cosa viva, como lo son las relaciones sociales, que cambian con el tiempo... los subsidios cruzados forman parte del juego, haciendo más accesible el agua a los sectores de menos ingresos... bajo este modelo, comenzar a extender las redes por los sectores de rentas medias y altas ha permitido, a continuación, abordar las áreas de menores ingresos...* Thierry Baudon, directivo de Suez, *Water privatization in Latin America*, David Hall, PSIRU, 1999.

<sup>69</sup> De hecho, este mecanismo de financiación supuso una cierta contradicción, puesto que del sector privado se esperaba que aportase inversiones iniciales, que iría recuperando a medida que avanzaba la concesión. Aplicar subsidios cruzados era una política perfectamente al alcance de cualquier operador público. *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

<sup>70</sup> *Evolución de las tarifas de la concesión Aguas Argentinas*, ETOSS.

<sup>71</sup> *Water and privatization in Latin America*, Davis Hall, PSIRU, 1999.

<sup>72</sup> *Problems with private water concessions: a review of experience*, E. Lobina y D. Hall, junio 2003.

taba incumpliendo las inversiones previstas y que, por tanto, no tenía derecho a este nuevo cargo fijo. En marzo de 1998 fue declarada ilegal, con lo que Aguas Argentinas declaró que todo el programa de inversiones se vería afectado, y que *los 240 millones de dólares de inversión prevista para 1998 quedaban severamente afectados*<sup>73</sup>. Pese a todo, en diciembre de 1998 se comenzaba a aplicar nuevamente después del correspondiente recurso de Aguas Argentinas. En paralelo, y para captar la complicada dinámica entre Aguas Argentinas y ETOSS, este último aceptaba en mayo de 1998 una subida de la parte variable de la tarifa de cerca del 2%, a la que se le debía añadir que una demanda de Aguas Argentinas consiguió subirla por encima del 5%<sup>74</sup>.

En el momento de constituir Aguas Argentinas, se estimaba que el total de inversión necesaria, y recogida en el contrato, debía ser de 4.100 millones de dólares, con unos 300 millones los primeros dos años<sup>75</sup>. De mayo de 1993 a diciembre de 1998, Aguas Argentinas había conseguido sólo el 42% de las inversiones originalmente acordadas (Fig. 11). Para la ampliación de la red de abastecimiento de agua, cumplió en un 54%, y de las inversiones originalmente acordadas para ampliar la red de alcantarillado, la compañía cumplió en un 43%<sup>76</sup> (Fig. 12). Incluso después de diversas renegociaciones de los hitos de inversión, Aguas Argentinas continuó incumpliendo sus compromisos, tal y como reconocía el propio BM. El año 2002 llevaba sin realizar el 39% de las inversiones programadas para ampliar la red de suministro de agua, así como tampoco el 60% de las inversiones proyectada para ampliar la red de alcantarillado, uno de los motivos por los que el presidente Kirchner forzaría la rescisión del contrato<sup>77</sup>. Según ETOSS, la inversión efectuada por Aguas Argentinas de 1999 a 2002 fue un 33% de la proyectada, haciendo que el global de 1993 a 2002 subiese a 1.340 millones de dólares, un 61% de lo previsto<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> *Water and privatization in Latin America*, Davis Hall, PSIRU, 1999.

<sup>74</sup> Esta diferenciación entre cargos fijos y variables resulta muy importante para entender las discusiones entre Aguas Argentinas y ETOSS. La empresa siempre sostuvo que, pese a que por contrato no podía subir las tarifas los 10 primeros años, condiciones excepcionales -antes de la devaluación del peso- la obligaron a subir las tarifas, aunque por debajo de los valores de 1993. Esto podía ser así si se miraba sólo la parte variable, pero Aguas Argentinas no mencionaba la constante introducción de cargos fijos, que incrementaron notablemente la estructura tarifaria. Toda la evolución tarifaria queda muy bien recogida en *Evolución de las tarifas de la concesión Aguas Argentinas*, ETOSS.

<sup>75</sup> *Tapping the Private Sector: Approaches to Managing Risk in Water and Sanitation*, D. Haarmeyer y A. Mody.

<sup>76</sup> Como no-inversión más relevante, ETOSS destacaba la 4ª Cloaca Máxima, y la planta de tratamiento primario de Berazategui. *Agua potable y saneamiento en Argentina: Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura*, D. Azpiazu y M. Schorr, PRINWASS, mayo 2005.

<sup>77</sup> *Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*, PSIRU y World Development Movement, 2006.

<sup>78</sup> El hecho de que los datos no acaben de cuadrar se debe a la dificultad para establecer el periodo de evaluación. Si bien la primera evaluación se debía hacer justo 5 años después del contrato, es decir, en mayo de 1998, las autoridades de Buenos Aires decidieron prorrogarla hasta diciembre de 1998, para ver si se podía recuperar el atraso de las inversiones. En una evaluación intermedia, en 1997, las inversiones en alcantarillado iban al 20% de lo acordado. Pero aun así, el cierre de la evaluación se hizo en enero de 2001, y cierto volumen de inversiones efectuadas hasta entonces podrían haber entrado en la evaluación de los primeros 5 años.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Total
<b>Inversiones según la oferta original</b>	101,5	210,52	302,91	352,36	229,10	83,07	1289,46
<b>Inversiones realizadas</b>	40,93	144,55	132,17	100,49	109,52	15,41	543,07
<b>Incumplimiento</b>	-60,57	-65,97	-170,74	-261,87	-119,58	-67,66	-746,39
<b>% de incumplimiento</b>	59,8	31,3	56,4	72,3	52,2	81,5	57,9

\* Periodo correspondiente: mayo-diciembre 1998

Figura 11. Incumplimiento de inversiones programadas por Aguas Argentinas, de mayo 1993 a diciembre 1998, en pesos/dólares (*Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Porcinito, FLACSO, abril 2003)

Hitos de conexión	Agua	Alcantarillado
Según oferta original	1.709.000	924.000
Según renegociación	1.504.000	809.000
<b>Conexiones realmente realizadas</b>		
I. Obras de Aguas Argentinas	631.000	112.000
II. OPCT (obras en nombre de una tercera parte pagadas por los usuarios)	285.000	287.000
III. Regularización de usuarios ilegales	172.000	152.000
Ampliación real de la red (I+II)	917.000	399.000
<b>Grado de cumplimiento efectivo</b>	%	%
Según oferta original	54	43
Según hitos renegociados	61	40

Figura 12. Cifras programadas y reales de la población conectada a los servicios de agua y alcantarillado para nuevas ampliaciones del sistema, mayo de 1993 a diciembre de 1998 (*Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Porcinito, FLACSO, abril 2003).

Además, Aguas Argentinas incorporó un crédito del BID otorgado a OSN el año 1988, por 98 millones de dólares. Entre 1994 y 1996, se detectaban dos préstamos del BM, a través de CFI, de 386 millones de dólares. El año 1995 hubo un préstamo del BEI, por 77 millones de dólares, así como un crédito de ING Barinas, por 108 millones de dólares. Y el año 1999, se recibió un crédito del BID de 120 millones de dólares, más una garantía del propio BID por 120 millones más en préstamos privados. Dos años más tarde, el 2001, el mismo BID otorgaba un nuevo crédito por 140 millones de dólares<sup>79</sup>. Es decir, pura financiación pública, al alcance de cualquier operador público.

<sup>79</sup> Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina, Jorge Ducci, BID, 2007, y *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

El año 1999, las tarifas pasaban a calcularse según el índice de precios IPD, menos una relación de eficiencia X, para traspasar a los usuarios parte de los beneficios derivados de esta eficiencia. Pero el índice IPD no era un índice doméstico, sino que era una media entre el Índice de Precios de Producción de los Estados Unidos, y del Índice de Precios al Consumidor; en el periodo de aplicación, resultó que este índice compuesto creció más que el IPC doméstico. Así pues, la indexación según precios de los Estados Unidos hizo incrementar las tarifas, puesto que resultó que la inflación de los Estados Unidos, en los años siguientes, superó X, que se había fijado en 0.5%<sup>80</sup>.

La renegociación entre Aguas Argentinas y ETOSS estableció un aumento de tarifas del agua por encima de la inflación, del 4% anual para el periodo 2001-2003, con el objetivo de financiar un nuevo plan de inversiones de 1.100 millones de dólares para el periodo 1999-2003. A este 4%, había que añadirle un 1,5% de la inflación de los Estados Unidos (un 1% a aplicar en las tarifas del 2001, y el 0.5% restante el 2002). Las asociaciones de usuarios emprendieron acciones legales contra este ajuste a la inflación de los Estados Unidos, aplicado incluso cuando Argentina estaba sufriendo un periodo deflacionario. Además, a partir de 2003 las tarifas del agua se indexarían directamente a la inflación del dólar<sup>81</sup>.

En febrero de 2001, Aguas Argentinas recibía una multa de 600 mil dólares por cobros indebidos a los consumidores, además de deber rembolsar lo que había cobrado de más<sup>82</sup>. En septiembre de 2001, un juez ordenaba a Aguas Argentinas reducir un 50% las tarifas de agua a 60.000 usuarios a los que, según los consumidores, se les había cobrado indebidamente un total de 240 millones de dólares en 6 años<sup>83</sup>.

Así pues, se constataba que Suez y AgBar ya estaban experimentando muchas dificultades antes del fatídico diciembre de 2001. Mientras que Aguas Argentinas fallaba sistemáticamente en alcanzar sus objetivos de inversión, las tarifas crecían sensiblemente por encima del IPC. La media de las tarifas de agua de Buenos Aires, de mayo de 1993 a enero de 2002, antes de la devaluación, aumentó un 88%, en comparación con el aumento del 7% del índice de precios al consumo (Fig. 13). Además, como consecuencia de la política tarifaria, dicho incremento repercutió relativamente más sobre los grupos de menores ingresos; los usuarios que pagaban la factura mínima sufrieron un incremento del 177%, mientras que entre los usuarios de mayores niveles de facturación fue de un 44%. A inicios del año 2003, el gasto en agua y alcantarillado del 10% de población con menores ingresos, representaba el 9% de los ingresos familiares, muy por encima del límite del 3%, cuando entre el 10% de la población más rica era de poco más del 1%<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

<sup>81</sup> *Problems with private water concessions: a review of experience*, E. Lobina i D. Hall, junio 2003.

<sup>82</sup> *Aguas Argentinas multada por cobros indebidos a clientes*, Expansión, 10 febrero 2001.

<sup>83</sup> *La Justicia ordenó a Aguas Argentinas una rebaja de tarifas*, La Nación, 20 de septiembre 2001.

<sup>84</sup> *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

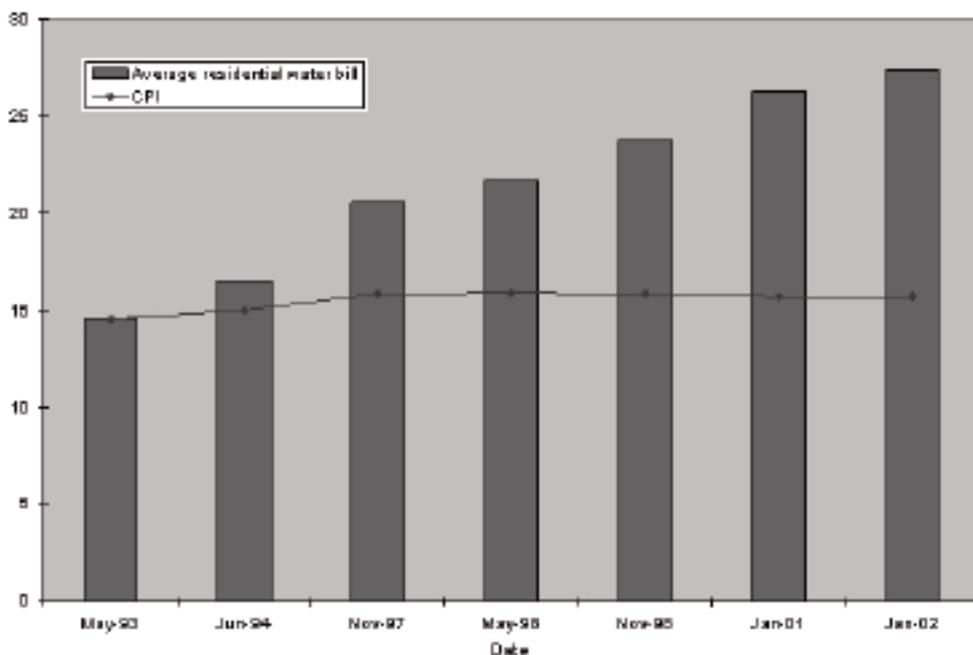


Figura 13. Evolución de la tarifa del agua, en pesos/dólares (*Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Porcinito, FLACSO, abril 2003).

Pese a estos impactos en los sectores de menores ingresos, Aguas Argentinas continuaba afirmando que venía aplicando políticas dirigidas a *hacer rentables los sectores más pobres*, fomentando el trabajo voluntario, las economías de escala para el suministro de materiales, y subsidios cruzados. Estas experiencias se mostraban por Aguas Argentinas como un ejemplo de lo que se conoce como aproximación *pro-poor*, clave para entender la extensión de la red a los barrios de menores recursos. Ahora bien, con un análisis más detallado se podía apreciar los matices de estas políticas, tal y como mostraba Aguas Argentinas en un encuentro con líderes comunitarios: *Aguas Argentinas presentaba un presupuesto para la construcción de las redes en cada sector, dividiéndolo en tres capítulos: asistencia técnica, materiales y mano de obra. La empresa se haría cargo del primer capítulo, incluyendo la capacitación de mano de obra calificada, y parte del segundo (pese a sugerir que se buscasen alternativas como, por ejemplo, a través del municipio), mientras que proponía que la comunidad proporcionase la mano de obra.*

Con todas estas maniobras, Aguas Argentinas se estaba asegurando unos beneficios netos de hasta el 20%, muy por encima de lo que se podría considerar como aceptable en este sector en otros países<sup>85</sup>. Aguas Argentinas disfrutó de una tasa de rentabilidad del 14% sobre la facturación, y del

<sup>85</sup> En los Estados Unidos, el beneficio oscila entre el 6 y el 12%, y en Francia y el Reino Unido, se considera razonable un margen entre el 6 y el 7%. *La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires. Fracaso estrepitoso, renegociaciones dilatadas y futuros más que inciertos*, D. Azpiazu y M. Schorr, FLACSO, 2006.

21% sobre el patrimonio neto<sup>86</sup>. Así mismo, estos valores superaban holgadamente el gasto financiero de la compañía, un 6% anual, teniendo en cuenta que las aportaciones de fondos propios fueron ínfimas, sólo las necesarias para cubrir la garantía inicial.

Por otra parte, la productividad del operador privatizado mejoró sensiblemente, medida en m<sup>3</sup>/trabajador, ya que aumentó un 57%, fundamentalmente como resultado de una reducción de personal del 30%, durante el periodo 1993-2001. Justo antes de la privatización, OSN ocupaba 8.100 personas, 3,6 trabajadores cada 1.000 conexiones; a finales de 1993 bajó a 6.400, hasta estabilizarse alrededor de los 4.300, 1,4 trabajadores por cada 1.000 conexiones. Así mismo, se dio un incremento de la productividad medida en dólar/trabajador, del 168%, derivada del incremento de la tarifa. Pese a todo, la tasa de eficiencia de recaudación, aún siendo bastante alta, del 92%, se mantenía por debajo de la que había conseguido OSN.

¿Pero como estaba respondiendo el mejor indicador de los niveles reales de inversión, es decir, los índices de cobertura? A inicios de 2003, en 10 años de concesión, el acceso al agua se había incrementado sólo un 4%, a 11 puntos del objetivo intermedio establecido, el 85%. En términos de saneamiento, incluso se dio un decrecimiento de 3 puntos, lejos del objetivo intermedio del 74%<sup>87</sup>. Además, en 1997 apareció la posibilidad de que la empresa compensase obras, que dejase de ejecutar obras a áreas más necesitadas para pasar a hacerlas en barrios más rentables, como fue el caso de Puerto Madero. Los sectores más vulnerables y con menores ingresos continuaban siendo los más afectados por estas políticas. Pese a todo, el Informe de Desarrollo Humano 2003 del PNUD mantenía a Aguas Argentinas como uno de los éxitos de la participación del sector privado en el campo del agua, afirmando que la empresa había alcanzado sus objetivos de cobertura; sólo tres años después, con ocasión del informe del 2006, rectificaba y constataba que *alguna cosa había ido mal*.

---

<sup>86</sup> *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Andrei Jouravlev, 2004.

<sup>87</sup> El mismo autor da datos diferentes en diferentes publicaciones. Éstos se basan en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, y vienen recogidos en *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003. En este documento, cifra el acceso en agua y saneamiento, a inicios de 2003, en el 74% y el 57% respectivamente. En el documento *La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires. Fracaso estrepitoso, renegociaciones dilatadas y futuros más que inciertos*, D. Azpiazu y M. Schorr, FLACSO, 2006, el 79% y el 63%.

### La planta de tratamiento de aguas residuales de Berazategui

El año 2000, Aguas Argentinas recogía las aguas residuales de cerca de 6 millones de ciudadanos, pero sólo el 12% de estas aguas recibían un correcto tratamiento; el resto se vertía directamente, por medio de un emisario submarino, al Río de la Plata, en la zona de Berazategui. Esto provocó que las autoridades de Berazategui, Quilmes y Berisso emprendiesen una demanda contra Aguas Argentinas por contaminar el río, que subía a 300 millones de dólares. Según el alcalde de Quilmes, Fernando Gerones, *se está tratando de llamar la atención al hecho que la captación de Aguas Argentinas en Bernal, está a menos de tres km del vertido de Berazategui*. Pese a todo, Aguas Argentinas rechazaba que la contaminación presente en el río pudiese llegar y afectar a los usuarios, puesto que en la planta de pre-tratamiento, *las aguas residuales se diluyen, se pasan por rejillas y reciben una decantación que concluye en un tratamiento casi primario de una planta de tratamiento*. En enero de 2004, las cortes instaban a Aguas Argentinas a cumplir su contrato y construir una planta de tratamiento en Berazategui en 18 meses, pese a que el contrato inicial la planteaba para 1998<sup>88</sup>; inicialmente, Aguas Argentinas respondió que *técnicamente, ésta no es una responsabilidad de la compañía, sino del gobierno*, aunque posteriormente rectificaría, añadiendo que *acataremos la decisión del juez, pero las mejoras ambientales requieren más que una planta de tratamiento*<sup>89</sup>.

La planta de Berazategui era básica para que Aguas Argentinas alcanzase su compromiso de tratar el 74% de las aguas residuales. Pero como era de prever, Aguas Argentinas nunca ejecutó dicha planta, pese a las reiteradas multas que recibió de ETOSS por incumplimiento de las inversiones y del servicio<sup>90</sup>, y que según ETOSS, a julio de 2003 subían a cerca de 14 millones de dólares, de las que Aguas Argentinas sólo había abonado el 42%<sup>91</sup>. A la salida de Aguas Argentinas, sólo se trataba el 15% de las aguas residuales<sup>92</sup>.

Casi dos años después de la re-nacionalización de Aguas Argentinas, en febrero de 2008, la planta todavía estaba por hacer. Ese mes se iniciaba la licitación de una planta de pre-tratamiento, quedando la ampliación del emisario para más adelante, lo que levantó cierta controversia. Según el presidente de AYSA, la empresa re-nacionalizada, Carlos Ben: *haré una planta porque me lo ordena la justicia, pues para mí no es una prioridad; la prioridad es la expansión de agua y alcantarillado*. Curiosamente, esta propuesta de atrasar la ampliación del emisario venía fuertemente recomendada por el BM.

<sup>88</sup> *Berazategui demanda a Aguas Argentinas por daño ecológico*, Clarín, 26 septiembre 2000.

<sup>89</sup> *Argentina water privatisation runs dry*, Sebastian Hacher, Corpwatch, febrero 2004.

<sup>90</sup> Entre otros, destaca un repentino corte de suministro que dejó sin agua a 6 millones de habitantes, en septiembre de 2003.

<sup>91</sup> *La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires. Fracaso estrepitoso, renegociaciones dilatadas y futuros más que inciertos*, D. Azpiazu y M. Schorr, FLACSO, 2006.

<sup>92</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

Se constataba pues, que Aguas Argentinas priorizaba pequeñas inversiones de mantenimiento, antes que acometer grandes inversiones que le permitiesen mejorar sustancialmente el sistema. Incluso el BM hacía una evaluación crítica de este comportamiento, y a través de su departamento de evaluación de operaciones, afirmaba que *Aguas Argentinas ha pospuesto indefinidamente inversiones costosas para incrementar la capacidad del alcantarillado, y ha preferido concentrarse en el mantenimiento de la red existente*<sup>93</sup>.



---

<sup>93</sup> *Argentina water privatisation runs dry*, Sebastian Hacher, Corpwatch, febrero 2004.

### La crisis de diciembre de 2001

A partir de la crisis de diciembre de 2001, las relaciones entre el gobierno argentino y Aguas Argentinas se hicieron cada vez más difíciles: Aguas Argentinas quería anclar la tarifa al dólar, y el gobierno argentino quería que se mantuviese ligada al peso, que se acabaría devaluando a un 25% de su valor inicial. La multinacional se consideraba protegida ante oscilaciones del tipo cambiario, puesto que había conseguido que en el contrato la tarifa se fijase en dólares, pero el gobierno argentino quería imponer su criterio, al considerar impensable que, en plena crisis económica, los usuarios pasasen a pagar 4 veces más por el agua. La ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario abolía la paridad e impulsaba la revisión de los marcos contractuales con las empresas privatizadas; en concreto, derogaba cualquier forma de dolarización y de ajuste de tarifas según la inflación de moneda extranjera. La ley contemplaba la renegociación de los contratos según toda una serie de criterios: el impacto de las tarifas, la calidad del servicio, el cumplimiento de los planes de inversión, los intereses de los usuarios y el beneficio de las empresas.

Aguas Argentinas continuaba insistiendo que bajo el nuevo marco tarifario la empresa no podía ser rentable, y reclamaba la séptima subida de tarifas. En mayo de 2002, el Área de Agua y Saneamiento de la Comisión de Renegociación de los Contratos emitió un informe sobre la situación del concesionario, sosteniendo la viabilidad del servicio y del plan de inversiones si se aplicaban ciertas medidas, como la reducción de los sueldos y dietas de los directivos, una mejor política de subcontrataciones, el atraso del pago de dividendos a los socios y accionistas, la eliminación de las tasas de gerencia (una especie de retorno fijo a las multinacionales), y la renegociación de los compromisos externos<sup>94</sup>. Pero hasta que no se resolviese la cuestión tarifaria, Aguas Argentinas decidía parar las inversiones pendientes, tal y como la compañía informaba en una nota, en enero de 2002, al subsecretario de Recursos Hídricos. En esta nota, además, Aguas Argentinas exigía una garantía de cambio retroactiva ante su deuda externa, y mantener la paridad para sus importaciones, mayoritariamente intracorporativas<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

<sup>95</sup> *El Banco Central de la República de Argentina venderá dólares a Aguas Argentinas a la paridad un peso = un dólar, para garantizar el pago a tiempo de los servicios de la deuda contraída con bancos nacionales, internacionales y organismos multilaterales*. En el momento de redactar esta nota, la paridad era de dos pesos = un dólar, así que la demanda suponía, de hecho, que el estado debería soportar el 50% de la deuda de Aguas Argentinas, que rozaba los 700 millones de dólares. *La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires. Fracaso estrepitoso, renegociaciones dilatadas y futuros más que inciertos*, D. Azpiazu y M. Schorr, FLACSO, 2006.

¿Pero como se podía dar toda esta situación, en una empresa con esta productividad y márgenes tan elevados de rentabilidad? Todo esto contrastaba notablemente con la delicada situación financiera, como consecuencia de su política de endeudamiento con el sector financiero internacional, en detrimento de las aportaciones de capital propio, que apenas fueron del 3%<sup>96</sup>. Aguas Argentinas se financiaba, en un 78%, por el recibo del agua, y más del 15% procedía de créditos<sup>97</sup>. El negocio de Aguas Argentinas fue endeudarse al 6% o 7%, con tasas de beneficios del 20%; pero esta situación cambió drásticamente en el momento de la devaluación, derivando en una deuda de cerca de 700 millones de dólares<sup>98</sup>, más de 15 veces su patrimonio neto, como el agravante de que la facturación anual de 500 millones de dólares quedó pesificada, cayendo a 170 millones, lo que lógicamente no le sucedió a su deuda externa. Todo junto, hacía que el ejercicio contable de 2002 se cerrase con pérdidas de más de 200 millones de dólares, alrededor de un 15% de la facturación. Y esto en el marco de un contrato que permitía un endeudamiento del 0,8 en relación al patrimonio, y donde Aguas Argentinas debía más de tres veces su patrimonio. Prácticamente, se podía decir que la empresa había quebrado, y en esta línea se debe entender que la empresa anunciase en abril de 2002 la suspensión del servicio del su deuda<sup>99</sup>.

A partir de 2001, la clasificación de crédito de Aguas Argentinas bajó de forma continua, junto con la clasificación de crédito del gobierno, llegando a C o incluso D, clasificación que prácticamente no valía nada y que fue establecida por Standard & Poor's cuando Aguas Argentinas acumuló notables atrasos en el pago de un crédito del BID; de hecho, el descenso de la clasificación de crédito de Aguas Argentinas, que ya se sentía desde 1999, era debido al riesgo político asociado a la crisis económica y financiera de Argentina. Standard & Poor's añadía, como factor positivo, el derecho de la compañía a recibir indemnización si se revocaba la concesión.

---

<sup>96</sup> *Water privatization in Latin America*, David Hall, PSIRU, 1999.

<sup>97</sup> *Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: Seeking economic, social, and environmental sustainability*, Esteban Castro, PRINWASS, agosto 2004.

<sup>98</sup> Con compromisos de pago de 215 millones de dólares para 2002 y 109 para 2003, *Agua potable y saneamiento en Argentina: Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura*, D. Azpiazu y M. Schorr, PRINWASS, mayo 2005.

<sup>99</sup> *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires: historia de un fracaso*, D. Azpiazu y K. Forcinito, FLACSO, abril 2003.

A finales de marzo de 2003, a dos meses de concluir el gobierno interino de Duhalde, Aguas Argentinas rechazó la propuesta de acuerdo, que contemplaba un incremento tarifario del 10%, puesto que la propuesta impedía la libre disponibilidad de los recursos procedentes del aumento tarifario, pese a incluir la transferencia de un préstamo de 100 millones de dólares del BID. Estos fondos se debían destinar a la expansión del servicio, pero a través de un fondo, mientras que la intención de Aguas Argentinas era asignarlos, en buena parte, a mejorar su posicionamiento ante los acreedores externos<sup>100</sup>.

En 2003, el presidente Kirchner intensificaba las negociaciones con Aguas Argentinas, presionado por el FMI, que instaba a resolver los contenciosos con todas las multinacionales implicadas en procesos de privatización. En estas conversaciones participaba, de forma activa, el gobierno francés<sup>101</sup>, lo que les hizo dar un giro; los incumplimientos de Aguas Argentinas quedaron en segundo plano, puesto que Francia ofreció su apoyo a Argentina en sus negociaciones con el FMI, si el resultado era satisfactorio para Suez<sup>102</sup>. Es decir, unas negociaciones dirigidas a finiquitar el contrato<sup>103</sup>, se abrían a la posibilidad de que Aguas Argentinas continuase operando el sistema. A partir de estas conversaciones, Aguas Argentinas conseguía un Acta de Acuerdo hasta diciembre de 2004, con el mantenimiento de las tarifas vigentes, la suspensión de multas por un importe de más de 20 millones de dólares, y se acordaba retomar las inversiones hasta diciembre de 2004, por medio de un fondo que subía a 60 millones de dólares, muy por debajo del compromiso contractual<sup>104</sup>.

Para incrementar la presión, en julio de 2003, Aguas Argentinas, AgBar y Vivendi Universal<sup>105</sup> habían hecho efectiva la demanda de arbitraje ante el CIADI. Aguas Argentinas y sus socios reclamaban unas pérdidas de 1.700 millones de dólares como consecuencia de la devaluación del peso y la posterior congelación de tarifas aplicada por el gobierno argentino. Anglian Water, por su parte, interponía su demanda en el marco de la Comisión de las NNUU para el Derecho Mercantil Internacional.

---

<sup>100</sup> *La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires. Fracaso estrepitoso, renegociaciones dilatadas y futuros más que inciertos*, D. Azpiazu y M. Schorr, FLACSO, 2006.

<sup>101</sup> Francia, mediante su embajador Paul Dijou, mantenía conversaciones con el gobierno argentino desde febrero de 2002.

<sup>102</sup> *En los momentos más difíciles, más álgidos de la discusión con el FMI, siempre la Argentina tuvo la actitud solidaria del gobierno francés; sabemos que la vamos a seguir teniendo y eso para nosotros tiene un valor muy importante. Esperemos que este ejemplo al cual hemos llegado con Aguas Argentinas en la renegociación de contratos sea tomado por otras empresas que parecen más sordas. 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*. Extracto del discurso presidencial efectuado en el acto de firma del Acuerdo con Aguas Argentinas, julio 2004.

<sup>103</sup> *Argentina amenaza a la filial de Aguas de Barcelona con rescindir si no invierte en mejoras del servicio*, El País, 27 de noviembre 2003.

<sup>104</sup> *La renegociación del contrato de Aguas Argentina en la post convertibilidad*, Mariela Rocca, 2007.

<sup>105</sup> Veolia dejó de participar de Aguas Argentinas una vez efectiva la separación de Vivendi en Vivendi Universal y Veolia.

En enero de 2005, vencida el Acta de Acuerdo, las negociaciones se volvieron a tensar. Unos graves cortes de suministro en el área conurbana, con unos 6 millones de afectados, supuso una nueva sanción de cerca de un millón de dólares a la empresa, instándola a que, además, pagase los atrasos de las multas congeladas mientras tenía vigencia el Acta. Además, desde diciembre de 2004, ETOSS le aplicaba una sanción a Aguas Argentinas de 5 pesos por mes de cada cliente afectado, unos 400 mil, por no suministrar el agua a un mínimo de 10 metros de columna de agua<sup>106</sup>.

Las diferencias se agravaban, y los puntos de conflicto se relacionaban fundamentalmente con el alto nivel de rentabilidad pretendido por la empresa, que se reflejaba no sólo en el aumento tarifario exigido, sino en el hecho de garantizarse un incremento en los ingresos del 60%, así como en el mantenimiento de la demanda en el CIADI o su reducción si se moderaba el volumen inversor exigido, y la posible limitación del campo de acción de la concesionaria, que podría quedarse sólo a cargo de la operación, mientras que el estado determinaría las inversiones para expandir la red<sup>107</sup>, financiándolas al 50%. Pero no sólo esto, Aguas Argentinas pretendía transferir al estado parte de su deuda<sup>108</sup>, y quedar exento del pago de impuestos<sup>109</sup>. Todas estas condiciones, a inicios de 2005, fueron consideradas como una provocación por la administración Kirchner.

## La salida de AgBar de Buenos Aires

En mayo de 2005, con el proceso ante el CIADI todavía vivo, el tribunal respondía a la petición que hacían 5 ONG sobre el proceso de arbitraje: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Center for International Environmental Law (CIEL), Consumidores Libres Cooperativa de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria, y la Unión de Usuarios y Consumidores. Estas entidades pedían que, bajo fórmula de *amicus curiae*, se les permitiese asistir a todas las vistas, que pudiesen aportar argumentos legales al proceso, y tener acceso a toda la documentación relativa al caso. Estas peticiones, sin embargo, fueron rechazadas. En febrero de 2007, se flexibilizaba esta negativa, y el tribunal decidía permitir el *amicus curiae* presentado por estas 5 entidades, aunque no se les garantizaba la asistencia a las vistas ni, mucho menos, acceso a la documentación del caso. Como eje central de la argumentación aportada por las 5 entidades, figuraba la necesidad vital de haber congelado las tarifas después de la crisis de 2001, para garantizar el acceso al agua y el saneamiento<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> Manteniendo una presión baja, Aguas Argentinas ahorra en el bombeo y reducía el problema de fugas.

<sup>107</sup> *La renegociación del contrato de Aguas Argentina en la post convertibilidad*, Mariela Rocca, 2007.

<sup>108</sup> Aguas Argentinas pretendía conseguir un crédito a 18 años de 250 millones de dólares, con la intervención estatal. El crédito tenía 3 años de gracia, y un interés fijo del 3%.

<sup>109</sup> *La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires. Fracaso estrepitoso, renegociaciones dilatadas y futuros más que inciertos*, D. Azpiazu y M. Schorr, FLACSO, 2006.

<sup>110</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

En febrero de 2006, Suez declaraba que retiraba su parte de la demanda en el CIADI, con el objetivo de facilitar la venta de sus acciones de Aguas Argentinas. Desde el año anterior, 2005, la idea de la venta ya había arraigado en la dirección de la multinacional, pues cada vez se hacía más difícil un acuerdo con el gobierno argentino, que se oponía absolutamente a un incremento de las tarifas. En septiembre de 2005, la asamblea de accionistas de Aguas Argentinas resolvía solicitar la finalización del contrato.

Dentro de este conflicto, el BM también se posicionaba, y condicionaba un crédito de más de 200 millones de dólares para el operador provincial de Buenos Aires re-nacionalizado, ABSA, a que el conflicto se resolviese de forma favorable a los intereses de Suez y AgBar<sup>111</sup>. En enero de 2006, Suez había mantenido conversaciones para vender sus acciones con diversos fondos de inversión, como el argentino Fintech o el mejicano Latam Assets, siempre teniendo en cuenta que AgBar se mantendría como operador, con el 4%, del servicio de Aguas Argentinas. Pero estos compradores, incluso compensando a SUEZ por renunciar al arbitraje del CIADI, veían en la deuda de la empresa un escollo casi insalvable, al que se añadía el hecho que el gobierno no autorizaba la subida de tarifas. Así pues, y después de que también se rompiesen las conversaciones con los empresarios Eduardo Eurnekian y George Soros, Suez decidió, en febrero de 2006, presionar al gobierno argentino para que cancelase el contrato, bajo la amenaza de llevar hasta el extremo el arbitraje del CIADI. Suez incluso planteó la posibilidad de que fuese el propio gobierno quien comprase Aguas Argentinas si no aparecía ningún inversor privado. En cambio, la opción que contemplaban el gobierno y el sindicato de trabajadores Fentos/CGT, que controlaba el 10% de Aguas Argentinas, iba más bien por la posibilidad de re-nacionalizar la empresa de forma temporal, dejándola a cargo de los trabajadores, mientras se buscaba un nuevo operador o se hacía una nueva licitación<sup>112</sup>. Según el secretario general de Fentos/CGT, José Luís Lingeri, en ausencia de inversores privados, el estado podría hacerse cargo del servicio, y el sindicato colaboraría para garantizar el correcto funcionamiento. Pese a todo, desde el mismo sindicato se apuntaba a que, sin el incremento tarifario, sería necesario financiar y subsidiar al operador<sup>113</sup>.

En marzo de 2006, el gobierno argentino revocaba, con el apoyo generalizado de la opinión pública, la concesión a Aguas Argentinas, bajo el argumento de los bajos niveles de inversión y de servicio, como problemas de fugas o de baja presión, por debajo de los 10 mca exigidos. El ministro de planificación, Juan De Vido, indicaba que *43 de las 151 fuentes de abastecimiento utilizadas por Aguas Argentinas superan el nivel permitido de nitratos, sugiriendo que el agua no ha sido convenientemente tratada*<sup>114</sup>. Según el ministro de interior, Aníbal Fernández, en *Francia no puede haber más de 45 miligramos por litro de nitratos en la red. Pero en Lomas de Zamora se encontraron más*

---

<sup>111</sup> *El gobierno garantizará el suministro; No descarta ser el operador hasta que concluya otro proceso de privatización de la empresa*, La Nación, 21 septiembre 2005.

<sup>112</sup> *El gobierno garantizará el suministro; No descarta ser el operador hasta que concluya otro proceso de privatización de la empresa*, La Nación, 21 septiembre 2005.

<sup>113</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>114</sup> Indicativo de contaminación fecal o procedente de la industria agroalimentaria. Los valores obtenidos superaban en un 20% los valores considerados como admisibles por la Organización Mundial de la Salud (OMS). A lo largo de la concesión, ETOSS detectó también niveles de cianuros, detergentes, arsénico y cloro por encima de los establecidos por la OMS.

de 73, y casi 145 en las perforaciones<sup>115</sup>. Incluso en Lomas de Zamora, La Matanza, Quilmes y Almirante Brown, Aguas Argentinas recomendaba a través de las facturas que las embarazadas y los niños no consumiesen el agua. De hecho, esta contaminación se produjo cuando la empresa activó pozos de reserva para conseguir mayor presión de red, y poder abastecer estos sectores<sup>116</sup>.

El presidente argentino, Néstor Kirchner, afirmaba que la rescisión del contrato permitió terminar con *un agravio y una injusticia*, y acusó a la empresa de haberse llevado *durante 15 años centenares de millones de beneficios*, y que el estado argentino retomarí­a el control del servicio público para que *vuelva a ser un bien social y deje de ser un bien para unos pocos*<sup>117</sup>; *no estoy dispuesto a que queden millones de argentinos sin agua como si fuese un bien inabastable*<sup>118</sup>.

Aguas Argentinas se justificó en que se habían visto obligados a cortar la inversión debido a la congelación de tarifas de 2002<sup>119</sup>, pero AgBar no se mostraba sorprendida por la decisión, y manifestaba que *ratificaba la decisión de abandonar el país*. De hecho, según AgBar, la crisis de diciembre de 2001 tuvo un impacto negativo en las cuentas de AgBar de casi 200 millones de euros<sup>120</sup>. Posteriormente, AgBar manifestaba que *ante la imposibilidad de recomponer el equilibrio económico y financiero de la concesión, la empresa no estaba en condiciones de asumir los riesgos y las responsabilidades vinculadas a la prestación del servicio*. Pese a todo, constataba que el trabajo de Aguas Argentinas supuso *tanto la mejora como la expansión de los servicios, ya que más de dos millones de personas pudieron tener acceso al agua potable y un millón al servicio de alcantarillado, cifrando la inversión en 1.700 millones de dólares*<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> *La fiscalía argentina pide que no se deje salir del país a cuatro directivos de Suez; El Defensor del Pueblo solicita el embargo de los bienes de Aguas Argentinas*, El País, 24 de marzo 2006.

<sup>116</sup> ETOSS había planteado el año 1994 el Plan Nitratos, como un conjunto de obras destinadas a cerrar las perforaciones que superasen los 45 mg de nitratos por litro, techo que finalmente se subió a 100 mg/l. En un informe de 2002, ETOSS estableció que no sólo no se habían cerrado los pozos, sino que los nitratos presentes en algunos de ellos seguían siendo muy elevados: *cada vez que la empresa tiene problemas de abastecimiento recurre a esos pozos, a pesar de las multas impuestas en el pasado*. Las denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo de la Nación sobre la presencia de los nitratos dio pie a una serie de análisis que no hicieron más que corroborar el hecho. La propia empresa asumió que *“ante el incremento de los consumos de agua por las altas temperaturas, podrían ponerse en marcha pozos de reserva, lo que puede provocar la presencia de nitratos en un tenor levemente superior a la norma”* en la zona sur de la concesión.

<sup>117</sup> *Aguas Argentinas rechaza los argumentos del Gobierno de Kirchner para rescindir su contrato*, El País, 23 de marzo 2006

<sup>118</sup> *La fiscalía argentina pide que no se deje salir del país a cuatro directivos de Suez; El Defensor del Pueblo solicita el embargo de los bienes de Aguas Argentinas*, El País, 24 de marzo 2006.

<sup>119</sup> *Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*, World Development Movement, 2006.

<sup>120</sup> *El Gobierno de Kirchner rescinde el contrato de Aguas Argentinas, participada por AgBar; una nueva empresa controlada por el Estado se ocupará del suministro en Buenos Aires*, El País, 22 de marzo 2006.

<sup>121</sup> En las declaraciones de AgBar, sistemáticamente se cifra la inversión en dólares y considerando la paridad peso-dólar. Con el tipo de cambio de aplicación en el momento de interponer la demanda en el CIADI, la inversión de Aguas Argentinas se queda en 450 millones de euros. *Aguas Argentinas rechaza los argumentos del Gobierno de Kirchner para rescindir su contrato*, El País, 23 de marzo 2006.

Esta salida de Aguas Argentinas se vio acompañada de una lluvia de demandas por parte de usuarios, organizaciones y autoridades locales: facturaciones erróneas, bajas presiones, mala calidad del servicio... ADUCC (Asociación de Defensa de los Derechos de Usuarios y Consumidores), a partir de la aparición de enfermedades asociadas al agua en la zona urbana, describía una situación de emergencia. Las demandas llegaron a los 487 millones de dólares, y el defensor del pueblo, Eduardo Mondino, solicitó que se retuviesen los bienes de Aguas Argentinas, para velar por los intereses de los ciudadanos<sup>122</sup>. En septiembre de 2006, ETOSS multaba a Aguas Argentinas por 485 mil dólares, por incumplimiento de contrato y por no atender las quejas de los usuarios. El año 2006, las multas recibidas por Aguas Argentinas llegaban a los 8 millones de dólares, pese a que a finales de 2005 ya había acumulado más de 24 millones de dólares<sup>123</sup>. En mayo de 2006, el Banco de Galicia, socio minoritario de Aguas Argentinas, iniciaba acciones legales contra Suez, en tanto que accionista principal y controlador de la concesión. El Banco de Galicia buscaba algún tipo de compensación por los daños ocasionados por la forma como la dirección de Aguas Argentinas había conducido una crisis que se cerraba con la rescisión del contrato. Para emprender esta acción, se basaban en una ley que obliga al socio mayoritario a compensar el resto de socios si éstos se veían afectados por el accionar del primero. Una acción que el sindicato Fentos/CGT también contemplaba. En abril de 2006, Aguas Argentinas trataba de recuperar facturas impagadas por un importe de entre 20 y 30 millones de dólares. En octubre de 2006, Suez y AgBar recibían una demanda por impago de deudas, de hasta 135 millones de dólares. Los demandantes, Aguas Lenders Recovery Group LLC, calificaban Aguas Argentinas de una simple cáscara, y se quejaban del hecho *que los principales socios habían dejado perder el principal activo de la empresa, la concesión, con una mala gestión y una pobre capitalización, mientras que de la empresa se sacaban 'cuotas de gestión' y otras transacciones desde Aguas. De hecho, Suez y AgBar no sólo abandonaron a los ciudadanos de Buenos Aires, sino también a los acreedores.*

En marzo de 2006, justo después de la cancelación del contrato, la fiscalía argentina pidió que se impidiese la salida del país de tres directivos de Suez y el director general de Aguas Argentinas, Jean Bernard Lemire. La prohibición de abandonar el país se reclamaba mientras se investigaba la responsabilidad de Suez y sus directivos en la contaminación de aguas en el municipio de Lomas de Zamora.

A finales de 2007, el CIADI todavía no había tomado ninguna decisión en relación a Aguas Argentinas.

---

<sup>122</sup> *Denuncian irregularidades en servicio de agua en provincia de Buenos Aires. Aguas: ola de denuncias en el conurbano*, La Nación, marzo 2006.

<sup>123</sup> A esto hay que añadirle cerca de 60 millones de dólares más, en concepto de multas aplicables por no cumplimiento de resoluciones judiciales. Entre 2002 y 2004, el valor total de las multas llegó a poco más de 8 millones de dólares, algo más del 1% de los ingresos, una cifra relativamente sensible, pero a partir de 2005 los niveles de multas excedían completamente la capacidad de pago de la empresa, y ya se preveía que el objetivo del regulador era preparar los elementos que debían conducir a la rescisión final del contrato, *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

## Aguas Argentinas desaparece: la llegada de AYSA, el operador público

Así pues, después de la decisión del gobierno de rescindir el contrato de Aguas Argentinas, en marzo de 2006, el operador estatal AYSA (Aguas y Saneamientos Argentinos) se hacía cargo de los servicios de abastecimiento y saneamiento. AYSA era propiedad del gobierno argentino en un 90%, y el 10% restante quedaba en manos del sindicato CGT.

La designación de Carlos Ben como presidente de AYSA fue fuertemente criticada, pues había sido directivo de Aguas Argentinas en representación del grupo Suez, y de alguna forma se le vinculaba a todo el proceso que condujo a la extinción del contrato<sup>124</sup>. El secretario del sindicato, José Luís Lingeri, que había formado parte del consejo de administración de Aguas Argentinas, también se mantenía en el consejo de AYSA. Un portavoz del gobierno justificaba estas decisiones por el considerable nivel de conocimiento del sistema que aportaban, y en el caso del sindicato, por la contribución hecha por los trabajadores, añadiendo que sin ellos hubiese sido *imposible* que la empresa funcionase los últimos 4 meses. Pese a todo, Lingeri, antiguamente vinculado a la administración Menem y con contactos políticos renovados bajo la administración Kirchner<sup>125</sup>, estaba siendo imputado, en junio de 2007, por el malgasto de 285 millones de dólares de un crédito del BM<sup>126</sup>.

Las primeras evaluaciones contables de Aguas Argentinas dieron resultados alarmantes, como pagos a consultores por más de 6 millones de dólares, abultados contratos por obras que nunca se hicieron y transferencias al operador en concepto de tarifa de gestión o *management fee*, por un valor de 128 millones de dólares<sup>127</sup>. Con estos datos, el gobierno ordenó una investigación total sobre el funcionamiento de Aguas Argentinas.

De buen inicio, AYSA estableció entre sus prioridades la eliminación de los nitratos y la mejora de los niveles de servicio. Los problemas con los nitratos se resolvieron a lo largo del primer año, aunque todavía se recibían quejas; unas quejas que, por otro lado, AYSA atribuía al deficiente estado en que Aguas Argentinas dejó el sistema. AYSA estimó que se necesitaban unos 910 millones de dólares para hacer frente a los problemas de presión y mantenimiento de la red, y exigía que este dinero se recuperase de Aguas Argentinas. Hasta diciembre de 2006, AYSA invirtió cerca de 9 millones de dólares en bajar los niveles de nitratos<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> De hecho, Ben ya venía de los tiempos de OSN. *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>125</sup> *Empleados de nueva empresa estatal de agua mantienen 10% de acciones; La hora de los amigos sindicales*, La Nación, marzo 2006.

<sup>126</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>127</sup> Correspondía al 6% del resultado de la empresa de 1993 a 2001. En realidad, Aguas Argentinas sólo destinó tres técnicos en tareas de operador, siendo el resto personal procedente de OSN.

<sup>128</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

En octubre de 2006 se aprobaba el plan de inversiones para el periodo 2007-2011, unos 1.800 millones de dólares, y se aprobaba destinar casi 5.700 millones hasta el año 2020. Este plan venía inspirado por el objetivo de conseguir, para el año 2011, el acceso universal para el agua potable (Aguas Argentinas lo había dejado en un 84%), y un 90% para el saneamiento (más allá del 64% que ofreció Aguas Argentinas), así como la construcción de la planta de Berazategui. La financiación se obtendría de recursos propios, un 52%, básicamente tarifas; el 38% vendría del gobierno argentino, el 5% del ayuntamiento de Buenos Aires, y el 5% restante de la provincia de Buenos Aires y de otros municipios dentro del área de concesión<sup>129</sup>. BNDES, el banco de desarrollo brasileño, y el gobierno argentino, consideraron la posibilidad de que este banco financiase parte de la contribución que el gobierno debía realizar al plan de inversión de AYSA. El gobierno de Brasil anunciaba que disponía de 3.000 millones de dólares para invertir en infraestructuras argentinas, con la condición que se contratase también a compañías brasileñas. Pese a todo, si el BNDES debía entrar en Argentina, estaba mucho más interesado en invertir en el sector del gas y del bio-diesel, que no en el del agua<sup>130</sup>.

AYSA aplicó una tarificación de carácter social, que permitía pagar la tarifa a aquellos usuarios con menores ingresos; éstos, a finales de diciembre de 2006, eran más de 110 mil usuarios, lo que implicó un coste anual de cerca de 1,5 millones de dólares. Una política que AYSA rescató de Aguas Argentinas fue el llamado *Modelo de Gestión Participativa, donde todas las partes involucradas trabajan juntas: ayuntamientos, la empresa, el organismo regulador, los usuarios y sus representantes. Los ayuntamientos llevaban las direcciones de obra; la empresa desarrolla los proyectos, formaba los ejecutores, proveía los materiales y hacía el seguimiento de los trabajos; los usuarios ejecutaban los trabajos; y el organismo regulador proveía la cobertura legal*. El año 2006, bajo esta fórmula, se habían construido 88 km de tuberías y instalado más de 8.500 conexiones para 57.000 personas, pero a finales de año se estaba trabajando para cubrir más de 100.000<sup>131</sup>. Este plan, llamado *Agua más Trabajo*, consistía en una iniciativa introducida y financiada por el gobierno central, para fomentar la expansión de las redes de abastecimiento y saneamiento, a la vez que se promovía la generación de trabajo. El plan buscaba involucrar ayuntamientos, cooperativas de trabajo y usuarios, y consistía en la formación de gente en paro para incorporarlos al proyecto.

A finales de 2006, AYSA había incorporado más de 4.000 trabajadores, pese a que este incremento se debía también al hecho que se bajó el grado de subcontrataciones, muy habitual en tiempos de Aguas Argentinas. Y en las subcontrataciones que se mantenían, así como en las empresas proveedoras, AYSA mantenía una política de priorizar las que fuesen argentinas, para fomentar el sector local. Así mismo, AYSA cerraba acuerdos con el sindicato para formación interna, tanto técnica como en aspectos de seguridad laboral, y con la universidad para hacer formación de técnicos<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> *Plan de Saneamiento de AySA 2006-2020 – Acceso universal a los servicios para millones de argentinos*, AYSA.

<sup>130</sup> *BNDES financiará obras de gas y saneamiento por US\$ 600 millones, dice gobierno; Brasil financiaría obras de gas y agua*, La Voz del Interior, octubre 2006.

<sup>131</sup> *2006, el principio de un gran reto – Informe para el Usuario – Diciembre 2006*, AYSA.

<sup>132</sup> *2006, el principio de un gran reto – Informe para el Usuario – Diciembre 2006*, AYSA.

## Santa Fe: 10 largos años de AgBar en Aguas Provinciales

En noviembre de 1994, la provincia de Santa Fe aprobaba la ley que abría la puerta a la privatización, y ésta tomaba forma un año más tarde, en noviembre de 1995, cuando Aguas Provinciales de Santa Fe (APSF), el consorcio liderado por Suez y AgBar, se llevaban el contrato por 30 años de la concesión de agua y saneamiento de la provincia. De los 2,2 millones de habitantes de la provincia, Suez y AgBar cubrirían 1,5 con agua potable, y 0,6 para el saneamiento, correspondientes a Rosario, Santa Fe y 13 ciudades más de la provincia<sup>133</sup>, con el objetivo del servicio universal en unos 10 años. Suez y AgBar disponían del 78%<sup>134</sup>, el Banco de Galicia el 12%, y el 10% restante quedaba en manos de los trabajadores<sup>135</sup>.

Tradicionalmente, en la provincia de Santa Fe había una presencia notable de cooperativas que gestionaban el agua en sus municipios, pero en la licitación para la privatización se excluyó la posibilidad de que se presentasen, para favorecer la gestión única de Suez y AgBar. Incluso antes de la privatización se denegaron concesiones a cooperativas, a la espera de la llegada del operador único. A pesar de todo, hay que tener en cuenta que la población no tenía una buena opinión sobre las empresas sanitarias públicas por su mala calidad de atención al usuario, problemas de presión de agua, extensión sin planificación de las redes, politización de la empresa, etc... y que esto facilitaba la entrada del nuevo operador privado<sup>136</sup>.

De los 1.400 trabajadores del antiguo operador público, DIPOS (Dirección Provincial de Obras Sanitarias), 70 pasaron al nuevo regulador ENRESS (Ente Regulador de Servicios Sanitarios), 200 pasaron a una especie de DIPOS residual, y 1.130 fueron a APSF; de éstos, sólo quedaron poco más de 400, puesto que 700 lo dejaron bajo la modalidad de *retiro voluntario*<sup>137</sup>.

Suez y AgBar, exentos del pago de ningún tipo de canon, se llevaron la concesión al ofrecer la tarifa más baja, 0,29 dólares por m<sup>3</sup>, mejorando en un 15% la oferta del consorcio formado por

---

<sup>133</sup> Santa Fe, Rosario, Casilda, Capitán Bermúdez, Funes, Cañada de Gómez, Rafaela, Reconquista, San Lorenzo, Esperanza, Firmat, Gálvez, Villa Gobernador Gálvez, Granadero Baigorria y Rufino. Entre este grupo de ciudades no se incluyó Venado Tuerto, justamente porqué requería de un elevado nivel de inversiones iniciales antes de operar el sistema. Pero hay que tener en cuenta que en el período 1995-2005 se valoró mejor la gestión de la cooperativa local de Venado Tuerto que la de la privatizada Aguas Provinciales de Santa Fe. Cooperativas del agua en Argentina, Alberto Muñoz, del libro Reclamando agua pública: triunfos, luchas y sueños, TNI y CEO, 2005.

<sup>134</sup> Al igual que en Aguas Argentinas, Sociedad Comercial del Plata y Meller tenían participaciones en APSF, un 29%, que en seguida vendieron a Suez y AgBar. De hecho, Suez acabó disponiendo del 52%, AgBar del 11%, e Interagua Servicios, una empresa del grupo AgBar, el 15%.

<sup>135</sup> Water privatisation and restructuring in Latin America, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>136</sup> Cooperativas del agua en Argentina, Alberto Muñoz, del libro Reclamando agua pública: triunfos, luchas y sueños, TNI y CEO, 2005.

<sup>137</sup> Informe de Suez en Santa Fe, A. Muñoz y V. Maccaro, Unión de Usuarios y Consumidores, mayo 2006.

Saur, Italgas y SIDECO. En teoría, este precio por m<sup>3</sup> mejoraba el precio que venía aplicando DIPOS, pero resulta que con APSF la tarifa aumentó. ¿Cómo podía ser? A diferencia del método aplicado por DIPOS, la fórmula tarifaria aplicada por APSF cargaba por igual el abastecimiento y el saneamiento, con un 45% cada uno; el 10% restante servía para cubrir los costes del drenaje de las aguas pluviales. Y lo que sí que recogía el contrato era un notable incremento tarifario de la parte asociada al saneamiento, que además vio incrementar su peso. Así pues, el primer año de la concesión APSF ya aplicó un incremento tarifario del 4%, tal y como recogía el contrato, comprometiéndose una inversión de 1.000 millones de dólares para los 30 años.

Para financiar este programa, en un primer periodo hasta el año 1998, el BID, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) español y un consorcio de bancos comerciales, como Crédit Lyonnais y Caja Madrid, daban un préstamo de 55 millones de dólares a APSF. Con este préstamo subía hasta 85 millones el paquete financiero del BID para APSF; los 30 restantes correspondían a un préstamo ordinario. Se trataba de la primera financiación del departamento del sector privado del BID para un proyecto de agua y saneamiento.

Así mismo, el acuerdo de concesión fijó un nivel de intereses a la morosidad entre dos y tres veces superiores al que permitía la ley argentina; en concreto, se fijaban unos intereses de morosidad del 5% a 30 días, un 10% a partir del mes, más una compensación adicional del 2% cada mes. El contrato también contemplaba un incremento del coste de las conexiones, unos 440 dólares por la conexión al agua potable, y 820 dólares por la conexión al alcantarillado. Estas cifras, claramente insostenibles, incrementaban notablemente lo que hasta el momento cobraban los operadores municipales y las cooperativas. Además, el contrato recogía algunos aspectos controvertidos, como la obligatoriedad de pagar la tarifa a todos los inmuebles, aunque no estuviesen conectados, bajo el argumento de fomentar y garantizar la universalización del servicio.

El contrato limitaba los valores de determinados elementos y compuestos nocivos en el agua suministrada, bastante por encima de lo que establecía la legislación argentina. Por ejemplo, el contrato fijaba un límite de 0,1 mg/l de arsénico, muy por encima de los 0,05 mg/l establecidos por la ley en el Código Alimentario, o los 0,01 mg/l de la OMS<sup>138</sup> (Fig. 14), y que en las sucesivas renegociaciones se fueron modificando a la baja. En referencia a la calidad de los efluentes, el contrato se mostraba extraordinariamente laxo. Pero aun así, el ENRESS afirmaba, el año 2003, que en el 70% de los casos se producían incumplimientos en la calidad del agua.

De hecho, la Unión de Usuarios y Consumidores apuntaba que esta concesión seguía el mismo esquema implementado a otros puntos de Argentina, como Buenos Aires, donde los adjudicatarios iniciaban, de forma inmediata y persistente, la renegociación al alza de las tarifas, y a la baja de la inversión y objetivos comprometidos. La primera renegociación después de la adjudicación comenzó en mayo de 1997, sólo 18 meses después del inicio de las operaciones; esta renegociación concluyó con el acuerdo de posponer entre 6 y 7 años el plan de inversiones. En aquellos momentos, APSF se estaba comenzando a encontrar con un cierto problema financiero, puesto que sólo recaudaba el 60% de los recibos, u unos intereses bancarios del 20% amenazaban de comerse sus planes de inversión.

---

<sup>138</sup> Problems with private water concessions: a review of experience, E. Lobina y D. Hall, junio 2003.

Característica	Unidad	Límite por contrato	Código Alimentario Nacional
Color	Pt/Co	20	5
Residuos secos	mg/l	1.500	1.000
Cloruros	mg/l	400	350
Amonio	mg/l	0,5	0,2
Arsénico	mg/l	0,1	0,05
Fluoruros	mg/l	1,5	0,8

Figura 14. Comparativa entre la calidad exigida en el contrato y la recogida en la normativa argentina (*Informe de Suez en Santa Fe*, A. Muñoz y V. Maccaro, Unión de Usuarios y Consumidores, mayo 2006).

De hecho, APSF concentró sus esfuerzos iniciales en aumentar la recaudación. La primera inversión de APSF no fue en obras, sino la actualización del registro catastral mediante fotografía aérea, con el objetivo de revisar las superficies cubiertas de cada propiedad; en caso de apreciar una superficie mayor a la recogida en el catastro, se aplicaba un incremento de tarifa al usuario, aunque no se notificaron reducciones cuando la superficie disminuía. A partir de ese momento, toldos, cobertizos de madera, trasteros rudimentarios, incluso gallineros, pasaron a contabilizarse como superficie cubierta, y muchas viviendas de más de 3 m de altura pasaron a computarse como si tuviesen dos plantas. Hay que tener en cuenta que allá donde no había contadores, el agua se facturaba en base al tipo y dimensiones de la vivienda. No es de extrañar, pues, que APSF tampoco cumpliera con la instalación de contadores; el compromiso contractual era colocar anualmente, hasta el año 2002, 50.000 contadores. A pesar de todo, APSF sólo instaló un 46%, lo que suponía un ahorro inversor de más de 4 millones de dólares y seguir facturando con una modalidad que supuestamente le favorecía. En Rosario y Santa Fe, el año 1997, se realizó una operación de instalación masiva de contadores en algunos barrios, aunque previamente se inspeccionó cada propiedad, discriminando aquellas donde APSF prefería seguir cobrando por m<sup>2</sup>. También se puede añadir que APSF realizó una revisión exhaustiva del censo de jubilados, ya que disfrutaban de un descuento del 40%. Los inspectores se encargaron de averiguar, puerta a puerta, si ganaban más que la jubilación mínima de 150 dólares, si tenían la casa a nombre de otro, o si vivían con alguien que tuviese ingresos, para retirarles el descuento<sup>139</sup>.

Pero los problemas para APSF no eran sólo financieros. En septiembre de 1997, un juez consideraba que el agua suministrada a la población de Firmat no era potable. Después de una fuerte campaña que incluyó dejar de pagar los recibos, no fue hasta dos años más tarde que, en diciembre de 1999, APSF tomaba medidas instalando una planta de ósmosis inversa<sup>140</sup>.

<sup>139</sup> *Santa Fe: hasta que se vaya Suez... la lucha continúa*, Alberto Muñoz, Asamblea Provincial por el Derecho al Agua, 2006.

<sup>140</sup> *Informe de Suez en Santa Fe*, A. Muñoz y V. Maccaro, Unión de Usuarios y Consumidores, mayo 2006.

En abril de 1999 se aplicaba un incremento tarifario del m<sup>3</sup> de agua del 14%, para poder disminuir los cargos de conexión, y con la justificación de expandir la red hacia los barrios más pobres, lo que nunca llegó a suceder en las dimensiones acordadas en el contrato.

El año 2000, APSF recibía un crédito de CFI, por 55 millones de dólares, y en diciembre de aquel año, el concesionario y el gobierno provincial llegaban a un acuerdo preliminar sobre los contenidos de la segunda renegociación. En este caso se trataba de abordar incrementos adicionales a la tarifa del agua, de un nuevo 4% sobre el m<sup>3</sup> de agua, y una sustancial reducción de la inversión proyectada (Fig. 15); para el periodo 1996-2008, la renegociación conducía a reducir la inversión acordada en un 43%. El año 2002, APSF afirmaba que en los primeros 6 años de concesión había invertido 250 millones de dólares, un 30% menos de lo que recogía el contrato original<sup>141</sup>. Según el informe del BID, a finales del 2003, la inversión realizada a origen por APSF subía a 228 millones de dólares, el 53% de lo estipulado en el contrato original<sup>142</sup>. Y según la Asociación de Defensa del Consumidor, la inversión de APSF en el periodo 1999-2004 sólo llegó al 25% de la renegociada<sup>143</sup>.

Periodos	inversión por contrato	inversión renegociada
1996 -2000	290.00	245.00
2001 -2004	211.00	80.00
2005 -2008	206.00	80.00
Total	707.00	405.00

Figura 15. Renegociación de la inversión en dólares  
(Alberto Muñoz, Unión de Usuarios y Consumidores, 2002).

Pero aparte de los incrementos tarifarios y los incumplimientos en inversión, APSF tenía importantes problemas de gestión: incumplía el compromiso contractual de rehabilitar el principal colector de Rosario, que causaba graves inundaciones en la ciudad y que vertía directamente al río Paraná, sin ningún tipo de tratamiento; el año 2004, el informe de ENRESS afirmaba que la presión de suministro, 7 mca, no se estaba garantizando en 8 de las 15 ciudades de la concesión, entre ellas Rosario y Santa Fe; y durante los veranos de 2003 a 2005, APSF mantuvo un tercio de la población de Villa Gobernador Gálvez sin agua, debiendo traer camiones cisterna desde Rosario y Buenos Aires.

Durante todo este periodo, los operadores públicos de agua que compartían espacio en Santa Fe con APSF (114 cooperativas del agua, 8 empresas municipales y 76 comunidades autogestio-

<sup>141</sup> Asamblea Provincial por el Derecho al Agua.

<sup>142</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>143</sup> Según este organismo, los beneficios generados en APSF por la subida tarifaria del 14% del año 1999 fueron unos 55 millones de pesos, mientras que la inversión fue de 45 millones. Es decir, APSF no sólo no avanzó ni un peso para ampliar la red, sino que bajo esta promesa obtuvo incluso beneficios.

nadas), denunciaban que ENRESS<sup>144</sup> tenía un trato connivente con el concesionario, y que los presionaba para equiparar su funcionamiento al de APSF. En concreto, los forzaba a subir tarifas, puesto que los operadores públicos eran notablemente más baratos que APSF, bajo el pretexto de maximizar los ingresos y alcanzar lo antes posible la universalización del servicio. A pesar de todo, ciertamente las cooperativas presentaban problemas en el momento de implementar el saneamiento y tratamiento de aguas residuales, y esto era un elemento de presión añadido para éstas<sup>145</sup>.

Pera hacer frente a todos estos problemas, se constituyó el año 2002 la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua, que aglutinaba diferentes sectores: usuarios, organizaciones ecologistas, de consumidores y profesionales. En octubre de 2002 organizaban un referéndum, donde 7.000 militantes permitieron que 256.000 ciudadanos pidiesen la rescisión del contrato con APSF. Esta misma plataforma, en pleno proceso de renegociación de las condiciones del servicio y las tarifas con APSF, informaba que el BM exigía la conformación de una comisión de expertos internacionales, con un coste de más de 3 millones de dólares, para aprobar los incrementos de las tarifas.

En julio de 2003, después de la crisis de 2001 y la devaluación del peso<sup>146</sup>, que afectaba a los ingresos de APSF y a una deuda más que notable, la congelación tarifaria condujo a fuertes disputas para dolarizar la tarifa del agua, aunque el contrato estaba en pesos. El único concepto del contrato en dólares eran las garantías. Contradictoriamente, la empresa quería pesificar este concepto, y lo acabó consiguiendo en la renegociación de 2002.

Aunque la empresa había renunciado contractualmente a dirimir cualquier conflicto en un tribunal que no fuese el de la provincia de Santa Fe, finalmente, APSF, Suez, AgBar e Interagua Servicios, presentaban una demanda en el CIADI contra el gobierno argentino por 170 millones de dólares. Con el tiempo, la demanda subió hasta 310 millones de dólares, y en noviembre de 2007 todavía estaba pendiente de resolución<sup>147</sup>. El tribunal, constituido en febrero de 2004, lo formaban los mismos miembros que estaban llevando los casos de Aguas Argentinas y Aguas Cordobesas. En marzo de 2006, el CIADI rechazaba la solicitud de *amicus curiae* presentada por un grupo de organizaciones, en la misma línea de lo que sucedió con el caso de Aguas Argentinas.

¿Cómo había evolucionado el contrato en términos de cobertura? Al inicio del contrato, APSF atendía con agua potable al 69% de la población del área de la concesión, y al 35% con saneamiento. El año 2006, justo al salir de la provincia, APSF afirmaba haber aumentado el número de

---

<sup>144</sup> De forma similar al caso de ETOSS en Buenos Aires, ENRESS fue considerado connivente con el operador privado por unos sectores, aunque en algunas ocasiones fue excluido de las negociaciones al considerarlo poco favorable a las tesis de APSF.

<sup>145</sup> *Cooperativas del agua en Argentina*, Alberto Muñoz, del libro *Reclamando agua pública: triunfos, luchas y sueños*, TNI y CEO, 2005.

<sup>146</sup> Días antes de la devaluación, y en pleno *corralito*, la Comisión de Fuga de Divisas de la Cámara de Diputados de la Nación detectaba la salida de 32 millones de dólares por parte de APSF. Ya los últimos créditos pedidos por APSF fueron otorgados por empresas del grupo Suez, *Santa Fe: hasta que se vaya Suez... la lucha continúa*, Alberto Muñoz, Asamblea Provincial por el Derecho al Agua, 2006.

<sup>147</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

conexiones de agua potable en 80.000, dejando unos índices del 86% y del 46% respectivamente. A pesar de todo, el contrato recogía que se debía llegar al acceso universal, para ambos servicios, el año 2003 y 2005<sup>148</sup>.

Aunque APSF presumía de unos resultados excelentes<sup>149</sup>, en mayo de 2005 exponía unas pérdidas de 135 millones de dólares, y anunciaba su voluntad de abandonar el contrato. La empresa acumulaba multas por un valor de 2 millones de dólares, de las que sólo había pagado poco más del 7%<sup>150</sup>. En junio de 2005, Suez y AgBar negociaban la venta de sus participaciones en APSF con el operador privado argentino Latinaguas, que venía operando en Salta, Corrientes y La Rioja, aunque con una cierta oposición de los usuarios. A continuación se iniciaron conversaciones con el Grupo Engasud, una empresa sin ningún tipo de experiencia y vinculada al ministro argentino de planificación, Julio De Vido. En cuanto estas conversaciones se rompieron, sobretudo porqué Suez no quería retirar la demanda en el CIADI, Suez y AgBar lo siguieron intentando con el grupo argentino Cerámica Alberdi, que se haría cargo de una deuda de 53 millones de dólar, así como aportando unos 59 millones para capitalizar la empresa, aunque la propuesta era que las operaciones quedasen en manos de Passavant, un operador privado. Incluso se valoró que AgBar mantuviese la prestación del servicio, o que lo hiciese la cooperativa de trabajadores *5 de septiembre*, protagonista de la re-estatalización en la provincia de Buenos Aires. Esta opción tampoco acabó concretándose; en agosto de 2005, el gobierno ejecutaba la garantía de 2 millones de dólares, y en enero de 2006, Suez y AgBar salían de Santa Fe. El gobierno provincial estableció, en febrero de 2006, Aguas Santafesinas SA (ASSA), un operador propiedad en un 51% del gobierno provincial, en un 39% de los 15 municipios del área de concesión, y en un 10% de los sindicatos<sup>151</sup>. El gobernador de Santa Fe, Jorge Obeid, afirmaba que la gestión de Suez y AgBar *fue ineficiente, insensible, inservible e inútil*<sup>152</sup>. En enero de 2008, la antigua APSF mantenía la presión y, además de la demanda en el CIADI, continuaba presentando demandas para recuperar recibos impagados.

---

<sup>148</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>149</sup> Entre otros, Suez estimaba que se habían invertido 260 millones de dólares, que se había triplicado el tratamiento de aguas residuales, y que se había dado servicio de agua y saneamiento a 600.000 habitantes más.

<sup>150</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>151</sup> El proceso de conformación de Aguas Santafesinas tampoco fue fácil, pues 6 municipios atrasaron su incorporación a la empresa, entre ellos Rosario, al considerar que el grado de representación municipal era muy bajo.

<sup>152</sup> *La fiscalía argentina pide que no se deje salir del país a cuatro directivos de Suez; El Defensor del Pueblo solicita el embargo de los bienes de Aguas Argentinas*, El País, 24 de marzo 2006.

## AgBar en Córdoba: 10 años renegociando las condiciones de la concesión

En abril de 1997, Suez y AgBar se llevaban el contrato de concesión de agua potable de la ciudad de Córdoba, con 1,4 millones de habitantes, por 30 años. El saneamiento continuaba en la órbita municipal. Suez disponía del 39%, AgBar del 17%, el grupo argentino Servicios del Centro, el 16%, Inversora Central el 16%<sup>153</sup>, y el Banco de Galicia el 12%. Se estimaba que la inversión necesaria para pasar de una cobertura del 83% al 97% en 30 años, era de aproximadamente 500 millones de dólares<sup>154</sup>.

### Un proceso de adjudicación lleno de interferencias

El proceso de adjudicación resultó ciertamente polémico. El año 1992, el ejecutivo contrataba a la consultora Galfione y Asociados para preparar la concesión del servicio de agua en la ciudad de Córdoba. La consultora debía confeccionar el marco regulatorio, estudiar las ofertas presentadas y elaborar el pliego. Sorprendentemente, en junio de 1994, Galfione sería reemplazada, con una adjudicación directa, por otra consultora de *más cartel*, integrada entre otras por Banque Paribas y Management Consultants. Se fija un precio de más de un millón de dólares, y se les avanza el 50%. Esta consultora se veía relacionada con la oferta de Suez – AgBar, y la denuncia la harían efectiva los otros ofertantes, Vivendi, Saur y Northumbrian Water.

A pesar de todo, en el proceso de licitación se acabó aceptando sólo la oferta de la inglesa Northumbrian Water, pese a las fuertes presiones favorables a Suez y AgBar. Hasta el punto que, en el momento de hacer públicas las ofertas aceptadas, se tuvo que explicitar los motivos por los que no se podía aceptar la oferta de Suez - AgBar<sup>155</sup>. A pesar de todo, las presiones resultaron ser efectivas, y se acabó aceptando la propuesta de Suez y AgBar en el proceso de licitación, lo que dio pie a toda una serie de procedimientos judiciales, iniciados por el sindicato de la empresa pública, lo que atrasó significativamente la adjudicación final. Las movilizaciones de los trabajadores obligaron a mantener en suspenso el proceso de privatización, y derivó en la renuncia del gobernador de la provincia en julio de 1995. Al volverse a abrir el proceso judicial, este terminó con una absolución de cualquier irregularidad en la licitación. A pesar de todo, Vivendi denunció irregularidades de su socio, el Grupo Roggio<sup>156</sup>, que había llegado a un acuerdo con Suez -

<sup>153</sup> Inversora Central, donde se encuentra el Grupo Ormas, tradicionalmente ligado al poder local. Su presidente, Loustau Bidaut, era hermano del presidente del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba.

<sup>154</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>155</sup> Entre otros, Suez no disponía del mínimo 25% establecido en las bases, y por tanto el socio principal no tenía la responsabilidad real ante la provincia de Córdoba; el sistema de purificación de agua resultaba peligroso para la salud, pues se podían generar trihalometanos con efectos cancerígenos; y en la oferta sólo se mencionaban hitos y objetivos, pero no se garantizaban los medios ni la financiación, con lo que resultaba difícil evaluar la inversión técnica y económica.

<sup>156</sup> El año 2000, el Grupo Roggio entraría formalmente a Aguas Cordobesas, comprando el 16% de Servicios del Centro.

AgBar para la ejecución de las futuras obras si se llevaba el concurso, por un importe de 40 millones de dólares; y Saur denunció que su oferta apareció mutilada, desistiendo de continuar el proceso. Mientras tanto, Suez compró, en marzo de 1996, un paquete de acciones para controlar Northumbrian Water, y de esta forma, en abril de 1997, al reiniciarse el proceso de licitación, sólo se abrió el sobre con la oferta de Suez y AgBar. Así pues, se le adjudicó el contrato, pese a las acciones judiciales de última hora. Los servicios se transfirieron a Aguas cordobesas en mayo de 1997, con el apoyo de un operativo policial para desalojar a unos 300 trabajadores que se oponían a la privatización<sup>157</sup>.

Según las bases de licitación, la concesión se adjudicó con el pago a la provincia de un canon anual fijo de unos 10 millones de dólares, y un canon anual variable por el uso del recurso hídrico, hecho efectivo a la Dirección de Agua y Saneamiento, de unos 3 millones. Teniendo en cuenta una facturación media de 65 millones de dólares, el operador pagaba al estado un 20% de ésta.

Aunque el contrato exigía al nuevo operador, Aguas Cordobesas, invertir 150 millones de dólares los primeros dos años, éste únicamente invirtió 84 millones, pese a recibir financiación del BEI por 40 millones. Así pues, en una muestra de lo que sería el comportamiento de la concesión, en los dos primeros años de contrato Aguas Cordobesas ya había incumplido en un 44% el plan de inversiones acordado<sup>158</sup>. En 6 años de contrato, el 2003, la empresa todavía no había invertido lo que se había comprometido para los dos primeros años<sup>159</sup>.

Es más, Aguas Cordobesas resultó un buen ejemplo de operador privado oponiéndose a la expansión de la red hacia los sectores más desfavorecidos, y no reconociendo dentro del área de explotación lo que en Argentina se conocen como *villas miseria*. Pese a que en el contrato se fijaba cubrir el 97% de la población, no estaba claro si los barrios más desfavorecidos quedaban incluidos; de hecho, el operador parecía no tener ningún imperativo legal para conectar estos sectores más empobrecidos, como demostró, negándose a conectar allá donde el usuario no disponía de título de propiedad. De hecho, el contrato sólo exigía al operador que extendiese la red primaria, pero no las conexiones para los usuarios, que quedaban bajo la responsabilidad del propio usuario o del ayuntamiento. Lógicamente, esto provocó fuertes protestas entre los barrios más afectados<sup>160</sup>. En comparación con los contratos de Buenos Aires o Santa Fe, el de Córdoba incluso mostraba unos

---

<sup>157</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>158</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>159</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>160</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

objetivos más difusos y unos términos todavía más flexibles para la compañía, que podía decidir inversiones o establecer estándares de calidad<sup>161</sup>.

A todo esto, se debía añadir la difusa separación de responsabilidades entre el gobierno provincial, propietario de la infraestructura, y el municipio, lo que debilitó el rol regulador general del sector público, a la vez que fortaleció la capacidad de negociación de Aguas Cordobesas. Así mismo, la constante rotación del personal superior y medio en el gobierno provincial y su organismo regulador, se tradujo en que la empresa tuviese un conocimiento muy superior de la concesión, lo que comportó un desequilibrio de poder entre Aguas Cordobesas y el regulador. La falta de transparencia y participación pública resultó en un marco regulatorio manifiestamente débil<sup>162</sup>.

En tres años de contrato, el año 2000, Aguas Cordobesas aumentaba en 4 puntos la cobertura de agua, hasta el 87%<sup>163</sup>. En los barrios más desfavorecidos, allá donde Aguas Cordobesas no había extendido su red, proliferaba un sistema de compra-venta de agua, que afectaba alrededor del 13% de la población; estos vendedores informales del agua multiplicaban hasta por 5 el precio del agua, lo que la hacía un bien muchas veces inasequible para la población<sup>164</sup>.

Por otro lado, Aguas Cordobesas ofrecía continuos episodios de baja presión del suministro de agua, dirigidos a minimizar el mantenimiento y rehabilitación de las redes de abastecimiento, pese a que en determinados barrios consiguió la autorización del regulador ERSEP para disminuir la presión hasta el 40%.

A todos estos problemas, Aguas Cordobesas bien pronto añadió el de la morosidad de sus usuarios. Aunque la concesión arranco con una morosidad fija del 2%, básicamente usuarios contrarios a la privatización, que suponían a febrero de 1999 una deuda acumulada de 2 millones de dólares,

---

<sup>161</sup> Por contrato, Aguas Cordobesas debía incorporar barrios atendidos por pequeñas cooperativas o proveedores, usualmente con sistemas de mala calidad y relativamente informales, y a menudo ubicados en zonas periurbanas. Al inicio de la concesión, había 47 prestadores privados, y se debían haber transferido todos en agosto de 2003. Pero el operador se desentendió, justificándose en la mala calidad de las redes, y excluyendo estos barrios de sus objetivos. En palabras de Carmen Brodeur, gerente de Regulación y Legales de Aguas Cordobesas, *la empresa no está actualmente en condiciones de afrontar mayores gastos e inversiones que suponen la incorporación de barrios servidos actualmente por terceros*, pese a ser una obligación contractual. A pesar de todo, y de forma muy lenta, un alto porcentaje de estos sistemas se acabarían incorporando a Aguas Cordobesas, aunque con unos estándares de servicio inferiores y con un aporte adicional de dinero por parte del gobierno. *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>162</sup> *The Cordoba water concession in Argentina*, Andrew Nickson, enero 2001.

<sup>163</sup> El sector público tampoco acababa de funcionar en el sector del saneamiento, y los índices de cobertura se mantenían en un 40%, aunque se explicaba, en parte, por la falta de financiación procedente del abastecimiento de agua potable. *Water privatisation in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2002.

<sup>164</sup> *Informe de Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis global del agua*, PNUD.

en seguida se pasó, a finales de 1999, al 18%, lo que representaba facturas impagadas por 10 millones de dólares<sup>165</sup>; a diciembre de 2000 la cifra se había disparado a un 37% de morosidad, con deudas acumuladas de más de 17 millones de dólares, el equivalente a más de tres meses de facturación. Así pues, el operador privado inició una fuerte campaña de pago, con 3.000 juicios abiertos, procesos de embargo, y la reducción a 50 litros diarios para los morosos. Esta campaña generó acciones legales exitosas de grupos de usuarios morosos, y un rechazo general de la población y las autoridades.

### ¿Contadores sí, o contadores no?

Otro punto de confrontación fue la instalación de contadores. En marzo de 2001, Aguas Cordobesas debía haber instalado 81.000 unidades, pero sólo había llegado al 38%. El operador privado ya había indicado que era irracional instalar contadores bajo el sistema tarifario existente, basado sobretodo en la superficie de la propiedad, y con altos niveles de consumos mínimos; es decir, consideraba que los contadores no tendrían ningún efecto sobre una reducción del consumo. El regulador aceptaría revisar el sistema tarifario, pero también era consciente que el bajo ritmo de instalación de contadores respondía, especialmente, al hecho que al operador le interesaba el sistema de tarificación vigente, sin micro-medición. A inicios de 2004, el operador todavía debía disponer más de 100.000 contadores.

A partir de la crisis económica de diciembre de 2001, la situación financiera de Aguas Cordobesas cambió significativamente. Con la devaluación acelerada del peso, la deuda de la empresa, que llegaba a los 40 millones de dólares, se triplicó, mientras que las tarifas se mantuvieron estables<sup>166</sup>.

La empresa consideraba que, para recuperar el equilibrio financiero, necesitaba subir la tarifa entre el 15 y el 20%, o bien eliminar el pago del canon. Pero el gobierno provincial dejó claro que no aceptaría cambios tarifarios ni reducciones en el canon, y que los ajustes podrían ir por el atraso de inversiones, o la extensión del plazo de la concesión. Aguas Cordobesas dejó de pagar unilateralmente el canon desde abril de 2002<sup>167</sup>, y en diciembre de aquel año indicó que se necesitaría una alza del 58% de la tarifa para compensar las pérdidas por la devaluación y el incremento de costes. La única concesión del gobierno fue la reducción en un 20%, a finales de 2002, de la tasa que se pagaba al regulador, que pasaba a ser de poco más del 1% de la facturación. En julio de 2003, Aguas Cordobesas, Suez y AgBar presentaban una demanda contra el gobierno argentino, en el CIADI por 108 millones de dólares. En diciembre de 2007, el caso todavía no se había resuelto<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> *La cobrabilidad del servicio de agua potable y desagües cloacales en la Argentina*, Santiago Urbiztondo, FIEL, Abril 2001.

<sup>166</sup> Para tratar de mantener una cierta dolarización, Aguas Cordobesas pasó a facturar mensualmente, cuando antes lo hacía cada dos meses, para tratar de doblar las tarifas.

<sup>167</sup> Dos mensualidades sin pagar el canon ya eran motivo de rescisión del contrato.

<sup>168</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

El año 2004, Aguas Cordobesas afirmaba estar cubriendo al 95% de la población, a un ritmo que hacía prever que se alcanzarían los objetivos recogidos en el contrato; nuevamente, la discusión venía dada por lo que se entendía como área de concesión, puesto que el operador seguía sin contemplar en estas cifras los nuevos barrios periurbanos ni las *villas miseria*.

A mediados de 2004, hubo un acuerdo de pago parcial del canon por unos 8 millones de dólares, el 48% de la deuda: una parte en efectivo, otra por compensación de recibos no pagados por la provincia, y una parte en nuevas inversiones.

En diciembre de 2005, el pleno del ayuntamiento aprobaba la renegociación del acuerdo de concesión y la subida de tarifas, de forma que Aguas Cordobesas prorrogase su contrato 27 años más, y se garantizase un incremento del 60% de los beneficios. A priori, se dividía la concesión en 7 zonas, y Aguas Cordobesas aplicaría incrementos de tarifas del 25-50% para los barrios de ingresos medios y de un 100-500% para los sectores de las clases altas, pero los precios se mantendrían más bajos para los hogares con menores ingresos<sup>169</sup>. Además, se revisaban los cánones de concesión a pagar al gobierno local, que se condonaban parcial y retroactivamente para el periodo 2002-2006, junto con algunas sanciones y multas, a la vez que se prorrogaba dos años el programa de inversiones. El alcalde de Córdoba, Luís Juez, se opuso a este acuerdo, pero no le fue posible pararlo, aun emprendiendo acciones legales. Como resultado de la renegociación del contrato, Suez y AgBar decidían continuar con Aguas Cordobesas y renunciar al arbitraje del CIADI<sup>170</sup>.

Ante el nuevo marco tarifario, la Comisión Popular por la Recuperación del Agua, no sólo criticaba que se le garantizase un incremento de resultados del 60% a la empresa para mejorar su situación financiera, sino que denunciaba que los cálculos en que se basó eran incorrectos. Aguas Cordobesas se basó en un ingreso por habitante de 89 dólares anuales, resultando en un ingreso total de cerca de 120 millones; es decir, un aumento de los ingresos del 49 %. Pero si se aplica el consumo mensual medio real de 31 m<sup>3</sup> por habitante, y no 10 m<sup>3</sup> como hacía el operador, el ingreso por habitante se incrementaba hasta 226 dólares anuales. Es decir, los ingresos de Aguas Cordobesas aumentaban realmente un 219% respecto de los 79 millones que se ingresaban antes de la renegociación<sup>171</sup>.

Los sindicatos, fuertemente afectados por unos despidos masivos que habían dejado la empresa reducida, en dos años, al 34% de la plantilla<sup>172</sup>, y los usuarios, organizaron una marcha contra Aguas Cordobesas. Pero también contra un gobierno provincial excesivamente connivente, incluso cómplice, y contra el organismo regulador ERSEP, acusado de estar cooptado por las multinacionales. La llamada era contra el incremento de tarifas, por la renacionalización del operador y

---

<sup>169</sup> Para una revisión crítica del nuevo esquema tarifario, resulta imprescindible la consulta de *Las Aguas Bajan Turbias*, de la Comisión Popular por la Recuperación del Agua.

<sup>170</sup> *Aguas de Córdoba renuncia a Ciadi después de traspaso accionario; con el subsidio, Aguas renunció al Ciadi*, La Voz del Interior, diciembre 2006.

<sup>171</sup> *Las Aguas Bajan Turbias*, de la Comisión Popular por la Recuperación del Agua.

<sup>172</sup> La empresa pasó de más de 6 trabajadores por cada 1.000 conexiones, a menos de 2 por cada 1.000 conexiones.

por un modelo participativo. Los manifestantes se quejaban de que los cargos por el agua podían incrementarse hasta el 500%, puesto que a las tarifas crecientes había que añadirle el hecho que Aguas Cordobesas estaría comenzando a cargar a los usuarios en función del volumen de agua consumida independientemente de la zona de residencia<sup>173</sup>. *Los recibos del agua subieron entre un 100% y un 500%; esto ha sido el origen de un movimiento social*, según Luís Bazán, líder de la Comisión Popular por la Recuperación del Agua, movimiento que luchaba por la gestión pública del agua. *Queremos una compañía pública gestionada por los trabajadores, los usuarios y el gobierno provincial, y monitoreada por expertos universitarios que garanticen la calidad del agua y la ausencia de corrupción*. Además, este movimiento acusaba Aguas Cordobesas de no pagar, durante 7 años, los cánones de concesión al gobierno local, lo que suponía más de 3 millones de dólares cada año.

Así mismo, también cuestionaban la calidad del agua, tanto por la presencia de nitratos y nitritos, como por el hecho que el pantano de San Roque, uno de las principales puntos de abastecimiento de Córdoba, estaba entrando en una fase terminal de eutrofización, con un elevado contenido de algas y contaminación bacteriológica, alimentada por los 7 municipios que vertían sus aguas residuales. Y el simple tratamiento de cloración no era el más indicado; incluso resultaba inadecuado y peligroso, puesto que generaba ocasionalmente trihalometanos, unos compuestos cancerígenos. Suez y AgBar se habían comprometido a tratar estas aguas por ozono, y de hecho llegaron a construir una planta, pero esta presentó deficiencias constructivas y no funcionó, por lo que Aguas Cordobesas mantuvo la cloración convencional<sup>174</sup>.

Con toda esta presión popular, en febrero de 2006, el gobierno provincial decidía suspender la revisión de tarifas para los próximos tres meses. Aun así, en marzo de 2006 el gobierno provincial aprobaba un incremento de precios de entre el 15 y el 18%, y modificaba la estructura tarifaria aplicada hasta el momento, lo que fue considerado insuficiente para los intereses de Suez y AgBar, que empezaron a mostrar su predisposición a dejar la concesión.

---

<sup>173</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>174</sup> En alguna ocasión, las algas llegaron a obstruir los filtros de potabilización. *No debe tomarse agua de la canilla*, decía José Usher, jefe de urgencias del hospital infantil de Córdoba, ante la evidencia de ciertos periodos donde el agua salía con olor y color originados por la eutrofización. El director de Medio Ambiente de la provincia, Miguel Clerico, pese a aceptar que la situación era preocupante, sostenía que tampoco era tan grave puesto que *los argentinos tienen unas condiciones físicas y alimentarias que proporcionan resistencia a la contaminación*. El año 1995 el BID proporcionó un crédito de 80 millones de dólares para el saneamiento de la cuenca del pantano de San Roque, *El lago San Roque está cada vez más contaminado*, Clarín, 29 septiembre 1997.

### El rescate de la concesión por el Grupo Roggio

Al contrario de los casos de renacionalización de Buenos Aires y Santa Fe, el gobierno provincial de Córdoba prefirió mantener la concesión bajo la órbita del sector privado, y ante la salida de los socios europeos, decidió adjudicar la nueva concesión a uno de los socios argentinos de Aguas Cordobesas. En julio de 2006, el conglomerado argentino Grupo Roggio, que el año 2000 había comprado el 16% de Servicios del Centro, se hacía con las participaciones de Suez y AgBar, es decir, con el control de la concesión, con un 73%, y acordaba con el gobierno de la provincia revisar el contrato. La oposición popular acabó de encenderse.

Uno de los principales motivos del malestar popular era que, desde el año 1999, el Grupo Roggio había sido cooptado por Suez a través de SITA, con lo que Suez se mantenía, de forma efectiva, presente en el nuevo operador. El Grupo Roggio, originariamente una constructora, había participado de forma activa y relevante en la ola privatizadora de la década de los 90, específicamente en los sectores de las carreteras, ferrocarriles y telecomunicaciones<sup>175</sup>. Entre otros, aprovechó su control en Aguas Cordobesas para impulsar la ejecución de grandes residenciales, ranchos y complejos turísticos, como la Corporación Nuevo Puerto San Roque, propiedad de Roggio y el gobierno provincial. Este proyecto afectaba gravemente las reservas de agua de Córdoba, puesto que se contemplaba recuperar 38 Ha del pantano, lo que suponía rebajar la cota de agua y reducir su capacidad en un 18%, priorizando el uso especulativo del agua<sup>176</sup>.

En octubre de 2006, un millón de habitantes del norte de Córdoba se quedaban sin agua, debido a la imprevisión del operador después de los incendios de la cuenca del pantano San Roque, cuando fuertes lluvias arrastraron las cenizas que colmataron la planta de potabilización<sup>177</sup>.

La renegociación del acuerdo con Roggio llevó a toda una serie de medidas dirigidas a garantizar la rentabilidad de las operaciones. En noviembre de 2006, y en una convulsa sesión parlamentaria en la sede del gobierno provincial que finalizó con altercados en la calle y fuerte represión policial, se aprobaba el nuevo contrato. Entre otros, se acordaba un incremento de la tarifa a partir de abril de 2007 y la anulación del pago anual de más de 3 millones de dólares al gobierno de la provincia en concepto del canon de concesión. Además, Aguas Cordobesas también obtenía un subsidio de la provincia de 3 millones de dólares y facilidades para un crédito de cerca de 2 millones de dólares del Banco de Córdoba<sup>178</sup>.

Aun así, la implementación del plan de inversiones previsto se posponía nuevamente<sup>179</sup>. Suez y AgBar acordaban mantener la asistencia técnica a Aguas Cordobesas hasta diciembre de 2007, y mantenían un 10% de las participaciones por tres años, supuestamente para poder devolver un

<sup>175</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>176</sup> Comisión Popular por la Recuperación del Agua.

<sup>177</sup> *Córdoba: casi un millón de usuarios sin servicio de agua*, Clarín, 15 octubre 2006.

<sup>178</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>179</sup> *Aguas Cordobesas reajusta tarifas para ciudad de Córdoba*, La Nación, marzo 2007.

préstamo de 1998 por 28 millones de dólares al BEI<sup>180</sup>. Nuevamente, el alcalde de Córdoba denunciaba como ilegítima la enésima revisión del contrato<sup>181</sup>.

La Comisión Popular por la Recuperación del Agua denunciaba el pago de más de 2 millones de dólares a Aguas Cordobesas, así como subsidios por un importe de 8 millones, y la condonación del pago de aproximadamente 9 millones en concepto de cuotas a la provincia, para que, entre otras cosas, se mantuviese *dormida* la demanda ante el CIADI. También se denunciaba que el gobierno provincial estaba pagando el crédito de 40 millones de dólares al BEI, que nunca llegó a invertirse plenamente en el sistema. Finalmente, exigían que, de la misma forma que en Buenos Aires, se interviniese Aguas Cordobesas. Y, a tal efecto, llamaban a una consulta popular para septiembre de 2007 que resultó aplastante<sup>182</sup>.

A pesar de todo, se confirmaba que a partir de enero de 2008 se aumentarían de nuevo las tarifas un 12%, mientras se mantenía la exigencia de Aguas Cordobesas, posiblemente todavía con la multinacional Suez, de otro aumento para el segundo semestre de 2008, con una nova tarificación que penalizaría de forma notable el consumo familiar a partir de 25 m<sup>3</sup>, lo que supone un consumo por encima de los 130 lpd.

### **La obligada renacionalización de AGBA: Aguas de Bilbao y Urbaser–Dragados salen de Buenos Aires.**

En noviembre de 1999, se adjudicaba a AGBA (Aguas del Gran Buenos Aires) por 30 años la concesión de la sexta sub-región de la provincia de Buenos Aires, 7 municipios del segundo cinturón que rodeaba la capital, con 1,8 millones de habitantes<sup>183</sup>. Inicialmente, el consorcio ganador quedaba formado por el operador público Aguas de Bilbao<sup>184</sup>, la constructora italiana Impregilo y la empresa argentina Sideco. Este consorcio presentó sorprendentemente la única oferta, con un canon inicial bastante bajo, de 1,3 millones de dólares<sup>185</sup>, y consecuentemente se llevó la concesión. Urbaser y DYCASA, ambas del grupo Dragados, no presentaron oferta aunque estaban pre-cualificadas, tal y como también lo estaban Saur, Aguas de Valencia y Suez. Pero una vez adjudicada la

---

<sup>180</sup> *Titular de Grupo Roggio niega que tarifa de agua en Córdoba sea elevada*, La Voz del Interior, diciembre 2006.

<sup>181</sup> *Intendente de ciudad de Córdoba denuncia ilegitimidad en contrato de aguas*, La Voz del Interior, diciembre 2006.

<sup>182</sup> Comisión Popular por la Recuperación del Agua.

<sup>183</sup> El contrato recogía los sistemas que, operando dentro del área de concesión, quedaban desvinculados, básicamente pequeñas cooperativas que proveían agua potable.

<sup>184</sup> De hecho, Aguas de Bilbao era la cabeza del consorcio vasco Aguas de Bilbao Bizkaia, formado al 33% por Aguas de Bilbao, la caja de ahorros BBK, y el grupo SPRI del gobierno vasco, una agencia pública de desarrollo para las empresas vascas.

<sup>185</sup> Además de las correspondientes garantías.

concesión, Sideco dejaba el consorcio por razones estratégicas, y Urbaser y DYCASA se añadían<sup>186</sup>. Después de estos primeros movimientos entre los socios, AGBA estaba controlada en un 43% por Impregilo, en un 27% por Urbaser y en un 20% por Aguas de Bilbao, aunque esta última era quien se hacía responsable de las operaciones. El 10% quedaba en manos de los trabajadores.

El contrato detallaba los hitos en porcentaje de población cubierta por agua y saneamiento, tanto en el ámbito de la concesión como para cada uno de los municipios. Los datos de cobertura existentes eran realmente bajos, del 25% para el agua y el 15% para el saneamiento. Para el agua potable, en 3 años se debía llegar al 65% de la población urbana, en 10 años al 82%, y al final de la concesión al 95%. Para el saneamiento, estos porcentajes eran del 40%, 68% y 95%.

La tarificación para el agua potable, anclada al dólar, se basaba en el valor catastral de la vivienda en las zonas sin contadores; y en las zonas con contadores, en el consumo real con estructura progresiva, añadiéndole un cargo fijo por mantenimiento del contador de 1,4 dólares bimestrales. A pesar de todo, el objetivo era que en 15 años, alrededor del 2012, el 100% de las conexiones dispusiesen de contadores. Para el saneamiento, se facturaba lo mismo que para el agua potable, pero aplicándole un factor inicial de 1,5, que incrementaba a medida que avanzaba la concesión. A todo esto había que añadirle un 5% en concepto de sostenimiento del organismo regulador. El contrato también recogía las bonificaciones que actuaban como subsidio para las familias de menores ingresos.

Las tarifas se podían revisar, de forma ordinaria, cada 5 años, con la aprobación de los planes de inversiones, aunque hechos extraordinarios, como el incremento de costes<sup>187</sup>, podían avanzar esta revisión. El contrato recogía aspectos bastante beneficiosos para AGBA, como la obligación de pagar por parte de los propietarios ubicados delante de tuberías de agua o alcantarillado, aunque no estuviesen conectados a aquellos servicios. De alguna forma, se estaba exigiendo la obligatoriedad de conectarse; si alguien se quería desconectar, debía pagar las cuotas equivalentes a un año. Para conectarse al agua y al saneamiento, AGBA cobraba 41 y 54 dólares respectivamente por usuario, pero si se debía añadir un cargo por obras dirigido a financiar la extensión de la red, esta cifra subía a 150 y 350 dólares<sup>188</sup>.

Así mismo, el contrato recogía las obras de tratamiento de las aguas residuales. En tres años, AGBA debía tratar el 100% de las aguas residuales recogidas con la red existente, y cualquier ampliación de la red de alcantarillado se debía acompañar de un tratamiento primario y secundario.

El año 2001, para financiar el plan de inversiones para los siguientes 5 años, cifrado en 233 millones de dólares, AGBA pedía un crédito al BID por 208 millones.

Como resultado del atraso en la ejecución del plan de inversiones previsto, AGBA comenzó a mantener conversaciones con el gobierno local con el objetivo de renegociar el acuerdo de concesión, teniendo en cuenta los *acontecimientos imprevistos*. En mayo de 2002, Urbaser-Dragados

<sup>186</sup> Water privatisation in Latin America, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2002.

<sup>187</sup> Basándose en gran medida en varios índices de los Estados Unidos.

<sup>188</sup> Financiados a 5 años con un interés del 6%. *Informe a los usuarios*, Aguas del Gran Buenos Aires

compraba a Aguas de Bilbao un 10% de AGBA; un mes antes, Dragados había declarado que *no estaba demasiado preocupada por la situación económica y financiera de Argentina después de la crisis de diciembre de 2001*<sup>189</sup>.

En octubre de 2003, en los municipios de Merlo, San Miguel y Moreno, se detectaba que el agua tenía un contenido de nitratos un 120% por encima del límite establecido en el contrato. Límite que, curiosamente, superaba en más de un 10% el que recogía la normativa argentina<sup>190</sup>. Este exceso de nitratos sería uno de los aspectos considerados como fundamentales por el regulador para la rescisión del contrato, sobretodo debido a que el operador no quiso informar a los usuarios de esta situación.

Después de infructuosos intentos para renegociar el contrato, y con problemas de desconexiones causados por un servicio poco asequible, Aguas de Bilbao comenzó el año 2006 negociando la venta de su participación en AGBA<sup>191</sup>.

En julio de 2006, Felipe Sola, gobernador de la provincia de Buenos Aires, anunciaba la rescisión del contrato con AGBA, exponiendo que, aunque el concesionario se había comprometido a invertir en un corto periodo de tiempo más de 80 millones de dólares, en algunas zonas de la concesión no había destinado nada todavía, y la ejecución de obras para el tratamiento de las aguas residuales iba extraordinariamente atrasada<sup>192</sup>. Y a todo esto había que añadirle los habituales problemas derivados de la crisis de 2001, como la congelación de tarifas y los consecuentes problemas de servicio y extensión de la red<sup>193</sup>. En septiembre de 2005, un estudio elaborado por la Universidad Nacional de La Plata dibujó una situación desastrosa, al concluir que el 65% de la población dentro del área de concesión no estaba conectada a la red de abastecimiento, y un 80% a la de saneamiento, aunque en clara discordancia con los datos aportados por AGBA, que eran del 27% y 42% respectivamente<sup>194</sup> (Fig. 16). De hecho, en los municipios de Malvinas Argentinas y José Paz, el año 2006, todavía no había red de alcantarillado, y los índices de cobertura de agua se mantenían en el 6% y 12%.

Una vez finalizada la concesión de AGBA, el servicio de agua y saneamiento pasó a la estatal ABSA, que también se había hecho cargo desde marzo de 2002 de la desastrosa privatización de

---

<sup>189</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>190</sup> *Casi un millón de personas paga por agua no potable*, Clarín, 12 de octubre 2003.

<sup>191</sup> *El Consorcio negocia con fondos de pensiones la venta en Argentina*, El País, 9 de enero 2006.

<sup>192</sup> Incluso se acusaba a AGBA de cerrar alguna planta de tratamiento de aguas residuales, como la de Bella Vista, en San Miguel, y construir una tubería que vertía directamente en el río Reconquista.

<sup>193</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>194</sup> Según el contrato inicial, estos porcentajes debían ser aproximadamente el 20% y el 35%. *El 74% de los bonaerenses tiene problemas con el agua; Se considera que existe alto riesgo sanitario en 45 distritos de la provincia*, La Nación, 21 septiembre 2005.

Índice de cobertura	2000	2002	2005	2005 <sub>a</sub>
Agua real	25%	36%	36%	73%
Agua contrato	33%	65%	76%	76%
Saneamiento real	15%	20%	29%	58%
Saneamiento contrato	22%	40%	58%	58%

Figura 16. Índice de cobertura real y según contrato. Los datos del 2000 y 2002 son del organismo regulador, mientras que los del 2005a, con un crecimiento sorprendente, están proporcionados por el mismo operador. Todo parece indicar que estos últimos datos corresponden a un compromiso efectuado por el operador, y no a los datos reales (AGBA, 2005).

dos de las tres provincias de Buenos Aires, a manos de la norte-americana Azurix – Enron<sup>195</sup>. ABSA, operada por la cooperativa de trabajadores *5 de Septiembre*, del Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires, mantenía todos trabajadores que procedían de AGBA. *5 de Septiembre*, a banda de operar, también tenía una participación en ABSA, y promovió un modelo más participativo en la toma de decisiones, tanto a nivel de trabajadores como de usuarios. Trabajadores y usuarios tenían su espacio, tanto en ABSA, como en ORAB-OCABA, el organismo regulador. Sobre todo por su actuación después de la marcha de Azurix–Enron, se puede calificar que los resultados de este operador fueron bastante positivos<sup>196</sup>.

En agosto de 2006, las autoridades provinciales anunciaban un plan de trabajos por 10 millones de dólares para mejorar los procesos de potabilización, aumentar la extensión de las redes, incrementar la presión del abastecimiento, y mejorar toda una serie de plantas de tratamiento de aguas residuales<sup>197</sup>, y un crédito de 216 millones de dólares del BM que debía permitir alcanzar unas

<sup>195</sup> Sólo entrar a operar el sistema, Azurix y el su operador Wessex Water, cerraron 42 plantas de tratamiento de aguas residuales, simplemente porqué no les salían las cuentas. Cuando llegó Azurix–Enron, el año 1999, el área de concesión en la provincia de Buenos Aires tenía el 74% de la población con acceso al agua, y el 47% con acceso al saneamiento. El año 2002, cuando sale Azurix–Enron, estos porcentajes se habían bajado al 68% y al 43%, y las fugas suponían el 40%.

<sup>196</sup> En el caso de la concesión abandonada por Azurix–Enron, el operador público retomó instantáneamente los trabajos, actualizando la red y haciéndola crecer hacia las zonas con menores índices de cobertura, subcontratando pequeñas y medianas empresas locales. Otra prioridad fue reactivar todas las plantas de tratamiento de aguas residuales cerradas durante la privatización, así como la mejora de unas plantas de potabilización que habían recibido muy poca inversión.

<sup>197</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

coberturas del 79% en agua, y del 75% en saneamiento, en un periodo de tres años<sup>198</sup>. Aun así, el BM condicionó fuertemente este crédito a que se resolviese de forma favorable a Suez y AgBar el contencioso de Aguas Argentinas<sup>199</sup>.

En julio de 2007, Impregilo presentaba una demanda al CIADI, reclamando 100 millones de dólares. Impregilo argumentaba que el gobierno argentino había violado el acuerdo de Inversión Bilateral entre Italia y Argentina, al expropiar y renacionalizar sus activos. En octubre de 2007, eran Dragados y Aguas de Bilbao los que llevaban el caso al CIADI. A finales de 2007, todavía estaba pendiente que se constituyese el tribunal que llevaría el caso.

### Tucumán: la desastrosa concesión perdida por Dragados

En marzo de 1993, el gobierno provincial de Tucumán aprobaba una ley que instaba a la privatización de todos los sistemas de agua y saneamiento operados por DIPOS (Dirección Provincial de Obras Sanitarias), el operador público. Para el gobernador peronista Ramón Ortega, esta era la solución ideal para modernizar unos sistemas deficientes, con cerca del 50% de la red con más de 40 años y plantas de tratamiento con pobres mantenimientos, sin profundizar en la deuda de la provincia<sup>200</sup>. Antes de la privatización, el 71% de la población estaba cubierta por el agua potable, y el 29% por el saneamiento<sup>201</sup>; si sólo se tenía en cuenta la población urbana, la que sería básicamente objeto de la privatización, el 84% disponía de agua potable, y el 38% de saneamiento. En las áreas rurales, sólo el 27% de la población tenía acceso al agua<sup>202</sup>.

---

<sup>198</sup> *El 74% de los bonaerenses tiene problemas con el agua; Se considera que existe alto riesgo sanitario en 45 distritos de la provincia*, La Nación, 21 septiembre 2005.

<sup>199</sup> *El gobierno garantizará el suministro; No descarta ser el operador hasta que concluya otro proceso de privatización de la empresa*, La Nación, 21 septiembre 2005.

<sup>200</sup> Un dictamen del BM reflejaba la situación en que se encontraba el operador público: *DIPOS nunca fue una empresa autosuficiente, ni funcionó administrada por buenas gerencias. Al contrario, constituyó un preciado botín político de los gobiernos que se sucedieron en la provincia, que fue acumulando un formidable déficit financiero, como resultado de la ingerencia política y de dudosos comportamientos de sus directivos, que acabaron cargándose el pasivo del tesoro provincial. El año 1987, DIPOS alcanzó la cifra máxima de 2.708 agentes, 14,8 por 1000 conexiones. Mientras la oferta de servicios no llegaba a cubrir el incremento vegetativo de la población, el deterioro operacional y los pobres resultados comerciales fueron creciendo, pese a los repetidos intentos de mejora*. Extraído de *La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán*, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

<sup>201</sup> De estos, DIPOS se hacía cargo del 61% y del 28%, que se traspasarían al operador privado. *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003

<sup>202</sup> Justo antes de la privatización, DIPOS había elaborado un plan de inversiones para alcanzar en la provincia una cobertura de agua potable del 92%, y de saneamiento del 75%, para el año 1998, justo el año que se canceló el contrato. *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

El año 1994, cuando se comenzaba a preparar la licitación, la referencia de privatización era Buenos Aires, por la aparente bajada de tarifas y el buen nivel de inversiones comprometido. No es de extrañar, entonces, que en Tucumán se quisiese aplicar el mismo esquema. En una primera fase, el gobierno de Tucumán pedía a los operadores interesados, un capital mínimo de 30 millones de dólares<sup>203</sup>, experiencia internacional, y una participación mínima en el consorcio del 25%. A inicios de 1994, 5 transnacionales se interesaron en la concesión: SAUR, Vivendi - Générale des Eaux, Thames Water, Biwater International y el Canal de Isabel II. En una segunda fase, cada multinacional presentaba dos ofertas: una técnica y una económica, basadas en el plan de inversiones establecido por DIPOS, que recogía la universalización del agua potable para el 2003, y del saneamiento para el 2008<sup>204</sup>. La adjudicación se basó, en un 80%, en la tarifa propuesta, y en un 20%, en los objetivos inversores establecidos.

En agosto de 1994, al final de esta segunda fase, sólo se había recibido la oferta del consorcio formado por Vivendi - Générale des Eaux (30%), Benito Roggio (22.5%), Dragados-DYCASA (22.5%) y la compañía argentina Supercemento (15%). Así pues, este consorcio encabezado por la multinacional francesa se llevaba la concesión y constituía Aguas del Aconquija. Vivendi buscaba socios argentinos por su conocimiento del sector, pero muy pronto la multinacional francesa acabó comprando las participaciones de Benito Roggio, con lo que pasaba a controlar Aguas del Aconquija. El 10% restante de Aguas del Aconquija quedaba en manos de los trabajadores.

El motivo por el que las otras 4 multinacionales desistieron, fue que consideraban que el nivel de tarifas exigido y las hipótesis de recaudación no se correspondían con las inversiones a ejecutar. Pero esto también lo suponían, en parte, Vivendi y Dragados, que sintiéndose fuertes al ser la única oferta, criticaron el plan de inversiones de DIPOS, modificándolo a la baja, exigieron incrementos adicionales de la tarifa de hasta el 94%, y trataron de camuflar los riesgos bajo una elevada tasa de retorno. Según un informe encargado por el propio BM, *la oferta presentada por Aguas del Aconquija parecía más pensada para una renegociación inminente, antes que para un negocio estable*<sup>205</sup>.

El gobernador Ortega aceptó la revisión de los criterios, fijando un incremento de la tarifa del 68%, pero con unas tasas añadidas que hacían que la subida efectiva para el usuario fuese del 94%. En diciembre de 1994 se adjudicaba la concesión a Aguas del Aconquija, y en mayo de 1995 se firmaba el contrato para los próximos 30 años. Durante el proceso de adjudicación, se sospecha que pudo haber conductas irregulares y casos de corrupción, tanto por parte de las autoridades locales como por parte del concesionario privado<sup>206</sup>, tal y como recogían informes encargados por el BM<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> Las estimaciones eran que este capital inicial se recuperaba en 6 años.

<sup>204</sup> *Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: Seeking economic, social, and environmental sustainability*, Esteban Castro, PRINWASS, agosto 2004.

<sup>205</sup> *La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán*, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

<sup>206</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>207</sup> *La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán*, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

La transferencia del servicio estaba planificada para el 30 de junio de 1995, pero no se pudo hacer efectiva puesto que el gobierno no había seleccionado todavía los 1.000 trabajadores de DIPOS que, tal y como recogía el contrato, pasaban a Aguas del Aconquija, aunque el operador decía necesitar menos que esta cifra<sup>208</sup>. Entre protestas en la calle y con fuertes presiones del sindicato, el traspaso se hacía efectivo dos días más tarde, con parte de las oficinas de DIPOS literalmente devastadas.

La concesión, gratuita y exenta de cánones, impuestos y deudas de DIPOS, recogía el suministro de agua y saneamiento de más de 700.000 habitantes de la provincia de Tucumán, de áreas básicamente urbanas. A su llegada, los índices de cobertura en la zona concesionada eran del 84% en agua potable, y del 40% en saneamiento. La facturación era de unos 23 millones de dólares, con un déficit anual medio de 17 millones, y con una eficiencia de cobro del 60%<sup>209</sup>.

Para hacer más atractiva la concesión, la provincia debía invertir a fondo perdido cerca de 25 millones de dólares en un gran proyecto de saneamiento para la ciudad de San Miguel de Tucumán. En este proyecto se aumentaba la capacidad de una planta depuradora, y se extendía la red de alcantarillado en unas 20 mil conexiones a zonas con buena capacidad de pago. Pero estas obras se atrasaron, el operador privado entró a operar sin que éstas estuviesen finalizadas, y se produjo un primer enfrentamiento con el organismo regulador, puesto que Aguas del Aconquija necesitaba emitir estos recibos para el equilibrio financiero de la concesión<sup>210</sup>. Además, se mostraba reacio a la imposición contractual de hacerse cargo de cerca de 100 sistemas rurales, que necesitaban de subsidios para poder funcionar<sup>211</sup>.

Así pues, la concesión se adjudicó a Aguas del Aconquija por ser la única oferta, con una inversión ofertada de 384 millones de dólares<sup>212</sup>, por debajo de la proyectada por DIPOS, que venía recogida en las bases de la licitación. Además, el contrato recogía la universalización del servicio de agua en 6 años, el de saneamiento en 11, y el tratamiento secundario de aguas residuales en 16 años<sup>213</sup>.

---

<sup>208</sup> Además, el contrato recogía que el 90% de los trabajadores de Aguas del Aconquija debían proceder de DIPOS. En aquellos momentos DIPOS tenía unos 2.300 trabajadores, una ratio de 12 trabajadores por cada 1.000 conexiones, lo que era una cifra realmente alta. *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

<sup>209</sup> La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

<sup>210</sup> La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

<sup>211</sup> Aguas del Aconquija sólo mostró interés por los 20 sistemas urbanos, los que le eran realmente rentables.

<sup>212</sup> 3 millones para trabajos de emergencia, 224 para el mantenimiento y renovación de la red, 107 para la mejora del suministro, y 30 millones en equipamientos. De estos 384 millones de dólares, 115 se debían ejecutar a lo largo de los primeros 5 años de contrato. *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

<sup>213</sup> *La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán*, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

La oferta de Vivendi también recogía una nueva estructura tarifaria, puesto que la de DIPOS era ciertamente deficitaria, y cargaba, por ejemplo, al 20% más pobre de población con tarifas que superaban el 3% de sus ingresos. Así pues, se esperaba que la entrada de un operador privado supusiera una reducción sustancial de cuotas. Pero esto fue justamente lo que no sucedió. Aguas del Aconquija tenía perfectamente estudiado cuales eran los porcentajes de aumento tarifario que podía resistir la población, y trató de llevarlos a cabo<sup>214</sup>. Muy pronto, de hecho sólo iniciarse las operaciones en agosto de 1995, las tarifas subieron por encima del 94% pactado durante las negociaciones contractuales, y el primer recibo de Aguas del Aconquija recogía un incremento medio del 107%. Los usuarios pasaban a pagar por unas inversiones de las que no se iban a beneficiar, en el mejor de los casos, hasta pasados unos años. Al 68% de incremento del contrato, se debía añadir el incremento del 21% por la aplicación del IVA, y un 6% que servía para el funcionamiento del ER-SACT (Ente Regulador del Servicio de Agua y Cloacas de Tucumán)<sup>215</sup>, así como un 12% que cubría toda una serie de tasas municipales y provinciales que antes de la privatización no se cargaban. Como consecuencia de la nueva estructura tarifaria, algunos sectores recibieron alzas de hasta el 300%. El segundo y tercer año las tarifas debían crecer, sucesivamente, un 10% más. Y más adelante, se suprimiría incluso la bonificación del 50% para los jubilados<sup>216</sup>. A todo esto había que añadirle los derechos de acometida al agua y al saneamiento, que se habían disparado a 250 y 300 dólares respectivamente<sup>217</sup>.

Así pues, con la llegada del primer recibo, se inició una fuerte campaña contra el operador privado, secundada incluso por antiguos altos cargos de DIPOS y diputados provinciales que, hasta hacía poco, habían apoyado el proceso de privatización. Algunos estudios analizaban que con un incremento del 33% sin tasas era más que suficiente para implementar un programa de inversiones de 300 millones de dólares<sup>218</sup>. Y más teniendo en cuenta que, más adelante, la inversión comprometida se reduciría a 262 millones de dólares, el 68% de lo que fijaba el contrato.

---

<sup>214</sup> Aguas del Aconquija estimaba que, de media, el 20% de la población más pobre podía recibir incrementos tarifarios del 45%, y que en general, las tarifas se podían aumentar un 118%, con un pico del 141% para determinados estratos de población. *La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán*, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

<sup>215</sup> Organismo creado justo antes de la privatización, en marzo de 1994, para supervisar el concesionario privado: el plan de inversiones definido por DIPOS, los aspectos técnicos de la concesión, el control financiero, garantizar el servicio a los usuarios y el control ambiental. Igual que Aguas del Aconquija, se nutrió básicamente de personal procedente de DIPOS, y a diferencia de los reguladores de Buenos Aires y Santa Fe, mantuvo una actitud de relativa confrontación con el operador privado. En los primeros 6 meses de contrato de Aguas del Aconquija, el regulador levantó acta de 150 incumplimientos por parte del operador, básicamente por aspectos de calidad. *La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán*, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

<sup>216</sup> *La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán*, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

<sup>217</sup> *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

<sup>218</sup> Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina, Jorge Ducchi, BID, 2007.

Este escenario de incremento desorbitado de tarifas, además, se debía contextualizar en una de las provincias más pobres de Argentina, donde el 38% de la población no estaba en condiciones de pagar su consumo de agua, de la que el 32% vivía en zonas urbanas; de hecho, tanto antes de la privatización como durante esta, la tarifa se aplicaba en función de si se trataba de zonas de bajos, medios o altos ingresos, y por la superficie de la vivienda. Si el usuario no pagaba, Aguas del Aconquija tenía el derecho de cortar el suministro después de tres periodos de facturación, cargando un 5% de morosidad por cada periodo<sup>219</sup>.

La llegada del primer verano, en octubre de 1995, llevó a los primeros problemas de servicio a Aguas del Aconquija, que ya requirió de camiones cisterna para mantener el suministro.

Aunque las tarifas casi se doblaron después de la adjudicación, Aguas del Aconquija no alcanzaba el plan de inversiones previsto, abandonando la extensión de la red de abastecimiento en los sectores de menos ingresos. El nuevo gobernador, Antonio Bussi<sup>220</sup>, tal y como prometió en su campaña electoral, anunció la intención de renegociar el contrato con Aguas del Aconquija. En concreto, la renegociación se debía basar en los siguientes puntos:

- reducción de un 10% de las tarifas, y modificación del sistema tarifario;
- reducción de la zona de concesión al área metropolitana de San Miguel de Tucumán;
- adaptación de los objetivos y las inversiones a la realidad económica de la provincia, reduciendo la tasa de retorno del operador privado.

Aguas del Aconquija sólo se mostró favorable a reducir el área de concesión, pero en cambio sólo aceptaba reducir las tarifas si, de alguna manera, podía reducir los gastos. Las negociaciones no prosperaron y en febrero de 1996, Bussi declaraba sus intenciones de finalizar el contrato.

7 pequeñas organizaciones del centro de la provincia, aglutinadas alrededor de la producción de la caña de azúcar, pasaron a liderar la denuncia de la subida de las tarifas, configurando ADEUCOT (Asociación en Defensa de Usuarios y Consumidores de Tucumán). Esta organización impulsó una fuerte presión contra el operador privado, y resultó clave en la campaña contra el pago de la cuota del agua. Hasta el momento, Aguas del Aconquija recaudaba el 70% de las facturas emitidas, pero a mediados de 1996, con muchas dificultades llegaba al 10%; como consecuencia, la empresa declaraba que estaba perdiendo mensualmente casi entre 2 y 3 millones de dólares. Incluso algunos organismos del gobierno provincial dejaron de pagar sus recibos, y el propio regulador, ER-SACT, animaba la campaña y comenzaba a sancionar al operador de forma severa.

El gobierno provincial alimentaba esta campaña, y Aguas del Aconquija consideraba que el posicionamiento del gobernador correspondía sólo a intereses políticos, y pidió la intervención de los embajadores de Francia y España.

<sup>219</sup> *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

<sup>220</sup> General retirado y responsable de la tortura y desaparición de 500 activistas durante su etapa de gobernador de Tucumán los años 1976 y 1977, motivo por el que, en enero de 2008, está detenido y pendiente de juicio. Es decir, se trataba de un político conservador, presuntamente favorable a la privatización, pero que utilizó el amplio descontento hacia ésta como una forma de ganar popularidad: *...no le temen a la palabra privatización. Malas experiencias como la de Aguas del Aconquija no deben llevarnos a negar la privatización como sistema... Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

### La eutrofización de la presa de El Cadillal

Que esta campaña tuviese éxito se debió, especialmente, a los episodios de extraordinaria turbidez que se dieron en enero de 1996. El foco de polución se produjo en la presa de El Cadillal, la principal fuente de suministro de San Miguel de Tucumán. La presa tenía más de 30 años de antigüedad, y se encontraba en un avanzado estado de eutrofización. Cuando el operador trató las aguas con cloro para combatir la contaminación aparecida por la eutrofización, no se percataron de la elevada concentración de manganeso de origen geológico, hasta 100 veces superior a la norma, y se produjo una desagradable e intensa coloración marrón que llegó a todos los hogares de la capital. La campaña contra el operador privado rápidamente cogió forma, y a pesar de que Aguas del Aconquija mantenía que el agua continuaba siendo potable, los usuarios en bloque dejaron de pagar el recibo.

En febrero de 1996, Dragados-DYCASA anunciaba la intención de deshacerse de sus acciones en Aguas del Aconquija en favor de Vivendi. Esta decisión, entre otras, se fundamentaba en la incompatibilidad de opiniones entre la multinacional española y la francesa, sobre cómo resolver el conflicto con el gobierno de la provincia. Dragados-DYCASA quería la inmediata intervención de los tribunales internacionales y el fin del contrato; una postura muy radical que Vivendi no compartía, puesto que en 145 años de historia nunca se había visto obligada a romper ningún contrato. En abril de 1996, los socios argentinos del operador privado se vendían sus participaciones, para que otros negocios con el gobierno provincial no se viesen perjudicados por la disputa. Después de estos movimientos, Vivendi controlaba el 85%, Dragados el 5%, y los trabajadores mantenían su 10%<sup>221</sup>.

Pero en aquellos momentos, la situación se complicaba todavía más para el operador, y Vivendi decidía hacer un giro en sus posicionamientos, notificando al ministerio argentino de asuntos exteriores sobre la evolución de las negociaciones, y apuntando la posibilidad de recurrir a la protección del Tratado de Inversiones Bilaterales (TIB) entre Argentina y Francia *si no se alcanzaba un resultado satisfactorio*. En mayo de 1996, los gobiernos de Argentina y Tucumán acordaban que el primero asistiría a la provincia para que la renegociación del contrato acabase de la mejor forma posible, puesto que se quería evitar que los acontecimientos de Tucumán pudiesen afectar al amplio proceso de privatización que se estaba abriendo en el resto del país. A inicios de 1996 se produjeron las primeras conversaciones, que no fructificaron; se llegó a firmar un acuerdo entre el BM, los gobiernos de Argentina y Tucumán, y Aguas del Aconquija, pero el parlamento provincial lo paró, básicamente por la introducción de nuevas tasas en la estructura tarifaria<sup>222</sup>.

<sup>221</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>222</sup> Según la provincia, y en contra de la opinión de Aguas del Aconquija, en el contrato ya quedaban recogidas las tasas provinciales. Según el operador, estas tasas no se podían incluir puesto que eran diferentes en cada núcleo urbano. Las partes nunca llegaron a ningún acuerdo al respecto, y en una escandalosa sesión parlamentaria, en agosto de 1996, donde incluso un diputado enfermo entró en camilla para decantar la votación, se decidió suspender las negociaciones. *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

A finales de 1996, Aguas del Aconquija y el gobierno provincial aceptaban iniciar una segunda ronda de negociaciones, facilitadas de nuevo por el gobierno argentino y el BM. Simultáneamente, Vivendi activaba el amparo del TIB, y en diciembre de 1996 la compañía hacía efectiva una demanda ante el CIADI<sup>223</sup>. Esta medida, dirigida a presionar al gobierno de Tucumán, acabó de hacer absolutamente impopular a Aguas del Aconquija. El gobierno de Argentina cuestionó la competencia del CIADI para este caso, pero el proceso se inició. Aunque el gobierno de Argentina no formaba parte del contrato, Aguas del Aconquija lo denunciaba por no haber protegido los intereses del inversor, y era por este motivo que lo llevaba ante el CIADI.

En abril de 1997 se llegó a un principio de acuerdo entre las partes, que apuntaba a un nuevo contrato de concesión consensuado. Pero cuando el gobernador envió el acuerdo al parlamento, este efectuó muchas y significativas modificaciones, unas 70, que según Aguas del Aconquija alteraban el consenso alcanzado. Así pues, el operador se negó a firmar el contrato, y las negociaciones se rompieron definitivamente.

En agosto de 1997, Vivendi notificaba al gobernador la rescisión del contrato, alegando sustanciales y unilaterales modificaciones del mismo, y requería una indemnización de 100 millones de dólares. La previsión era parar la actividad en noviembre de aquel año, 90 días después de la notificación. Llegado este punto, el organismo regulador instó al operador a pagar las correspondientes sanciones, tal y como recogía el contrato, pero el gobernador Bussi, en septiembre de 1997, rechazaba la rescisión automática del contrato por parte de Aguas del Aconquija, y exigía a la compañía que mantuviese los suministros de agua y saneamiento por un periodo máximo de 18 meses, según los términos contractuales, hasta la aparición de un nuevo operador. Aunque Aguas del Aconquija no estuvo de acuerdo, la compañía se vio obligada a mantener el suministro hasta octubre de 1998<sup>224</sup>.

Durante este periodo de *provisionalidad*, Aguas del Aconquija facturó a precios más bajos, según lo que estableció el gobierno provincial, y en junio de 1998, el operador declaraba que desde el inicio de la concesión, el 39% de las facturas emitidas seguían sin cobrarse. En aquellos momentos, sólo se cobraba el 14% de las facturas.

La herencia que estaba a punto de dejar Aguas del Aconquija en términos de cobertura no era demasiado lucida. Si bien las conexiones de agua habían crecido un 12%, el crecimiento poblacional hacía que la cobertura de agua potable se hubiese mantenido estable alrededor del 84%, igual que a la llegada del operador privado, tres años atrás. En términos de saneamiento, se había dado una mejora de 7 puntos, hasta el 47%<sup>225</sup>.

---

<sup>223</sup> De hecho, se trataba de la primera demanda interpuesta por una multinacional en el sector del agua en América Latina.

<sup>224</sup> Según Daniel Lecuona, ex-abogado del BM y asesor de una comisión de usuarios en Tucumán, *el plazo de permanencia que establece el contrato por todas las causas es de 18 meses, así que la empresa no puede decir que está cautiva*, *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

<sup>225</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

A pesar de todo, en septiembre de 1998 todavía no se había firmado por el parlamento el traspaso al nuevo operador. El gobernador Bussi mantenía todavía el pulso con Aguas del Aconquija, y fue la intervención del BM, que condicionó un préstamo de 100 millones de dólares a una resolución del conflicto favorable a Aguas del Aconquija, quien deshizo la situación. Finalmente, la concesión fue rescatada por el sector público en octubre de 1998<sup>226</sup>. Era la primera recuperación de una privatización en Argentina. El organismo público Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) se hacía cargo del suministro, bajo el nombre de Obras Sanitarias de Tucumán (OST), a la espera de un nuevo concesionario. Para financiar el traspaso, el gobierno de Argentina aportó más de 7 millones de dólares, que no era más que una absorción de deuda del operador saliente.

Aunque inicialmente se quiso mantener la estructura tarifaria de Aguas del Aconquija, ENOHSA acabó bajando los precios; la tarifa sólo debía cubrir los gastos de operación y mantenimiento, y cualquier nueva inversión iba a cargo de ENOHSA. Así mismo, con el objetivo de recuperar rápidamente los indicadores de recaudación, decidió aplicar un descuento del 20% a aquellos usuarios que pagasen a tiempo su recibo, aunque por otro lado no estableció líneas especialmente más favorables a los usuarios de menos recursos. Al inicio de las operaciones de OST, se cobraba el 25% de los recibos emitidos; 6 meses más tarde, a inicios de 1999, este porcentaje subía al 60%.

Antes de la rescisión, Aguas del Aconquija y Vivendi habían presentado la citada demanda ante el CIADI, que ya subía a 300 millones de dólares<sup>227</sup>, aunque este organismo decidió, inicialmente, rechazarla<sup>228</sup>. Vivendi apeló esta decisión, el tribunal la revisó, y emitió un veredicto en agosto de 2007. En éste, se condenaba al estado argentino a pagar 105 millones de dólares, en concepto de compensación, intereses y gastos, aunque a lo largo del tiempo la demanda se había incrementado hasta 375 millones<sup>229</sup>.

En febrero de 2001, el BM envió un equipo de expertos para estudiar la re-privatización de OST, sobretudo para evitar los errores del proceso con Aguas del Aconquija. El estudio debía definir, entre otros, un sistema tarifario que encajase con la realidad socio-económica de la provincia, con subsidios para aquellos que no podían pagarse el servicio, así como un plan mensual de inversiones, más detallado.

Pero en diciembre de 2001, el gobierno provincial renunciaba a la privatización del sistema, y anunciaba la creación de SAPEM (Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria). SAPEM,

---

<sup>226</sup> *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

<sup>227</sup> El artículo 16.4 del contrato de concesión recogía de forma inequívoca que cualquier disputa quedaría sometida a la jurisdicción de los tribunales administrativos de Tucumán. *Limits in water concession contracts: the case of Aguas del Aconquija*, Jenny Piaget, abril 2003.

<sup>228</sup> Aguas del Aconquija imputaba al gobierno argentino diferentes aspectos de la concesión, como la disminución de la recaudación, las reducciones unilaterales de los precios, el abuso del regulador y, en general, de obrar de mala fe. Según el CIADI, inicialmente el gobierno de Argentina trató de resolver la situación, buscando el acuerdo entre las partes. Es más, Aguas del Aconquija nunca buscó la intervención del gobierno de Argentina a lo largo del conflicto.

<sup>229</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

propiedad en un 90% de la provincia de Tucumán, y en un 10% del sindicato de OST, gestionaría el operador para los siguientes 30 años. Esta decisión venía motivada, en parte, por la certidumbre de que, ante el conflicto con Aguas del Aconquija, pocos operadores privados podían estar interesados en Tucumán. La provincia de Tucumán se hacía cargo de la deuda de más de 6 millones de dólares que arrastraba OST. SAPEM, con un crédito de 15 millones de dólares del BM, continuó operando el servicio hasta el 2003. ENHOSA continuaba teniendo ciertas dificultades para encontrar y designar un sub-concesionario. A finales de 2003, el gobierno argentino comprometía más de 9 millones de dólares para financiar las obras que se consideraban prioritarias para el 2004<sup>230</sup>.

A pesar de todo, los índices de cobertura del nuevo operador público se mantenían similares a los de 1998<sup>231</sup>, y los indicadores de OST se mostraban, incluso, muy parecidos a los que DIPOS dejó a Aguas del Aconquija. OST argumentaba que este estancamiento se debía al hecho que las fuentes de financiación habían sido muy reducidas, con unas tarifas que no habían subido desde 1996, pese a la devaluación y la posterior inflación, y que obligaban a un importante esfuerzo económico a la provincia, cerca de 800.000 dólares mensuales<sup>232</sup>. En febrero de 2003, SAPEM comenzó a desconectar aquellos usuarios que seguían sin pagar los recibos desde 1998, unos 17.000 usuarios, más del 30% de los usuarios de San Miguel de Tucumán. En aquellos momentos, OST comunicaba que sólo el 29% de los 213.000 usuarios pagaban los recibos sin atrasos, lo que en parte explicaba la deuda de casi 19 millones de dólares<sup>233</sup>.

### **Aguas de Misiones y Dragados, o cómo conseguir la financiación del sector público**

En agosto de 1999, SAMSА (Servicios de Aguas de Misiones SA) se adjudicaba la concesión, por 30 años, de los servicios de agua y saneamiento de las ciudades de Posadas y Garupá, en la provincia de Misiones. Un 27% de SAMSА era de Urbaser, un 18% de Dragados, el 45% de Urbaser Argentina, y el 10% restante quedaba bajo el control de los trabajadores. Es decir, en tanto que Urbaser no era más que una filial, el 90% de SAMSА quedaba en manos de Dragados<sup>234</sup>. Entre otros, FCC-Veolia y Azurix-Enron habían hecho sus ofertas, pero Dragados<sup>235</sup> se llevó finalmente el contrato.

La oferta de Urbaser-Dragados contemplaba una reducción de tarifas del 30% respecto del anterior operador, el estatal APOS, así como el mayor plan de inversiones, incluyendo los proyectos para las ampliaciones de las plantas potabilizadoras de Posadas y Garupá, y la ejecución de una planta de aguas residuales para 300.000 personas.

<sup>230</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>231</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>232</sup> *La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán*, J. Rais, M. Esquivel y S. Sour, BM-PPIAF.

<sup>233</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>234</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>235</sup> A partir del año 2003, Dragados pasaría a estar bajo control de la constructora española ACS.

La inversión para los primeros 5 años debía ascender a 63 millones de dólares, y en enero de 2001 el BEI efectuaba un préstamo, garantizado por Caja Madrid, de 18 millones para 15 años, con 4 años de querencia, y cubierto por el programa de garantía de la UE ante posibles riesgos políticos, como devaluaciones de moneda, expropiaciones y disturbios sociales<sup>236</sup>.

Las primeras polémicas aparecieron en pleno verano de 2000, cuando la Defensoría del Pueblo aceptaba la reclamación de usuarios de Posadas, que insistían que los cortes sectorizados de suministro tenían como objetivo mantener la presión de red. Aguas de Misiones argumentaba que el agua no suministrada, evidentemente, no se cobraba; pero los usuarios respondían que sólo el 35% de los usuarios disponían de contadores, y que el resto seguía recibiendo el mismo cargo fijo. La empresa argumentaba que las causas de los cortes era la mala situación de las tuberías heredada de APOS, y que estaba a la espera que el gobierno finalizase la gestión del crédito de 18 millones de dólares que, por contrato, debía aportar el estado.

Aquel mismo año, el 2001, Aguas de Misiones ya había recuperado una subida de tarifas del 15%, aunque a partir del 2002 reclamaba subidas de hasta el 80%. Pese a que el alza de tarifas estaba siendo contestada por la Asociación de Consumidores y Usuarios de Misiones, SAMSA se mantenía en un régimen tarifario relativamente bajo, consiguiendo amortiguar los efectos de la pesificación, y las tarifas de Posadas y Garupá figuraban entre las más bajas de toda la provincia, sin subsidios estatales de consideración<sup>237</sup>.

Aun así, hay que decir que el impacto en SAMSA de la crisis de diciembre de 2001 y la posterior devaluación fue más que notable, y el operador no pudo mantener la planificación de la concesión. La rentabilidad de SAMSA cayó de forma notable, justo en un momento que debía hacer frente al retorno de préstamos del BEI y del BM, y sin margen para modificar las tarifas.

En julio de 2006, SAMSA anunciaba que había invertido cerca de 10 millones de dólares, y que juntamente con el gobierno provincial había efectuado trabajos por casi el doble, más de 19 millones; el 25% aportados por SAMSA, y el 75% restante por un crédito del BM otorgado a la agencia pública ENHOSA<sup>238</sup>. Estos datos, pues, mostraban que había un atraso manifiesto en el plan de inversiones previsto; según el regulador EPRAC, un 22% de las inversiones todavía estaban pendientes<sup>239</sup>.

Para el 2006, SAMSA seguía insistiendo en el alza tarifaria del 80%, y afirmaba que bajo su gestión, la cobertura de agua potable se había incrementado un 27%, y que el alcantarillado lo había hecho un 72%. Para el 2007, estos porcentajes los hacía subir hasta el 41% y 100% respectivamente. Además, en este periodo SAMSA habría duplicado la capacidad de producción de agua, así como una notable mejora de la calidad del agua y su monitoreo. SAMSA, junto a EPRAC, el regulador provincial, también habría implementado una serie de medidas sociales dirigidas a facilitar el

---

<sup>236</sup> *Water privatisation in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2002.

<sup>237</sup> A excepción de un plan de subsidios para usuarios indigentes.

<sup>238</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>239</sup> Obviamente, inversiones renegociadas respecto de lo que recogía el contrato original. *La operadora del agua de Misiones quiere irse*, Clarín, 22 septiembre 2006.

pago de aquellas áreas con menores ingresos, como financiación o cuotas variables según las zonas. A tal efecto, se llegó a acuerdos con 60 barrios, para adaptarse a los requerimientos particulares de cada área servida.

Pero la visión del regulador no era exactamente la misma, y según éste, SAMSA sólo había ejecutado el 72% de las inversiones previstas, aunque las tarifas continuaban siendo más bajas que en el momento de la adjudicación.

En mayo de 2006, SAMSA rechazaba las críticas aparecidas en la prensa local sobre las supuestas presiones para una nueva subida de tarifas, dirigida a hacer más viable el funcionamiento del operador según unos, y demasiado rentable según otros. Entre estas presiones, figuraba el frenazo de las inversiones y, por supuesto, la rescisión del contrato<sup>240</sup>. Estas presiones volvían a aparecer en septiembre de 2006, y el gobierno provincial no descartaba rescatar el operador<sup>241</sup>. A pesar de todo, Aguas de Misiones continuaba operando, con los habituales cortes de suministro, imputados por el operador a un intenso mantenimiento, y un manifiesto atraso de las inversiones.

### La cancelación de la concesión de FCC en Catamarca

En abril de 2000, Proactiva Medio Ambiente, una joint venture de FCC y Vivendi-Veolia<sup>242</sup>, y Aseo y Ecología (AESAs), filial de Proactiva Medio Ambiente, se llevaban la concesión de agua por 30 años de Catamarca, por delante de la oferta de Urbaser. En la oferta de Proactiva se recogía un pago fijo del 12,5% de la facturación anual al gobierno provincial, mientras que Urbaser se había quedado en el 12,35%<sup>243</sup>.

Así pues, Proactiva comenzaba a operar en Catamarca bajo el concesionario Aguas del Valle. Éste remplazaba al operador estatal Obras Sanitarias de Catamarca (OSC) en la capital San Fernando del Valle y en los departamentos Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú, cubriendo unos 200.000 habitantes, un 80% de la población de la provincia de Catamarca. En el resto de la provincia, seguía operando Obras Sanitarias de Catamarca.

Pese a la llegada de este nuevo operador privado, el servicio no mejoró como se esperaba, aparecieron nitratos, y la congelación tarifaria posterior a la crisis de 2001 supuso un problema añadido, comportando unos acusados incumplimientos de la inversión comprometida.

---

<sup>240</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>241</sup> En ocasión de una huelga de trabajadores que reclamaban un incremento salarial, y ante la dificultad de operar el servicio, Aguas de Misiones solicitaba la rescisión del contrato. *La operadora del agua de Misiones quiere irse*, Clarín, 22 septiembre 2006.

<sup>242</sup> Aunque en julio de 2004 Veolia se vendía todas sus acciones de FCC, mantenía su 50% en Proactiva.

<sup>243</sup> *Water privatisation in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2002.

En abril de 2001, Aguas del Valle conseguía una importante reducción del plan de inversiones, pese a renunciar a el alza tarifaria del 20% hasta completar la renegociación, que se iniciaría en junio de 2002. Ésta concluiría con un incremento tarifario del 19% para el agua potable, y del 26% para el saneamiento<sup>244</sup>.

En julio de 2003, Aguas del Valle decía necesitar más de 500 mil dólares para garantizar el suministro del próximo verano, con la construcción de nuevos pozos, y proponía recogerlos con el correspondiente incremento tarifario. En una nota dirigida al gobernador Óscar Castillo, Aguas del Valle constataba que *los actuales niveles tarifarios escasamente permiten a la empresa cubrir sus costos operativos, y que la persistencia de esta situación afecta en forma actual y permanente al concesionario en la prestación del servicio público, y pone en riesgo la correcta prestación del servicio a cargo de nuestra empresa por cuestiones ajenas a su responsabilidad y la de sus accionistas. Ello es una causal de rescisión del contrato de concesión por culpa del concedente*. Aguas del Valle descartaba aportar la inversión, ya fuese con fondos propios o financiación de bancos, apuntaba a la posibilidad que la financiación viniese directamente de ENHOSA con fondos del BID, y dejaba la puerta abierta a una demanda ante el CIADI.

En diciembre de 2004, después de la fuerte oposición liderada por la Asociación Mutual Vecinos Autoconvocados, DEUCO (Defensa de Usuarios y Consumidores) y ADDUC (Asociación de Defensa de los Derechos de Usuarios y Consumidores), el gobierno provincial y Aguas del Valle acordaban la finalización del contrato, con el compromiso por parte de Aguas del Valle de continuar operando los sistemas hasta que se traspasase a un nuevo concesionario. El director general de Aguas del Valle, Javier Rodríguez Marrero, manifestaba de forma recurrente *que ocho de cada diez clientes de la empresa no pagaban la factura*, aunque según el regulador los abonados que no pagaban eran alrededor del 45%<sup>245</sup>.

En esta nueva etapa, Aguas del Valle se comprometía a mejorar la calidad del servicio, sancionada por el exceso de nitratos<sup>246</sup>, y a invertir alrededor de un millón de dólares. Por otra parte, el regulador autorizaba una subida del 20% de las tarifas, aplicable a partir de abril de 2005, y se le eximía del pago de cánones.

En febrero de 2005, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos prorrogaba la concesión hasta diciembre de 2005, y al llegar esta fecha, hasta septiembre de 2006. Durante todo este periodo, Aguas del Valle continuó operando, aunque con los problemas habituales<sup>247</sup>.

En junio de 2007, las autoridades locales todavía estaban trabajando en las condiciones para adjudicar la nueva concesión. La misma Aguas del Valle, así como las empresas argentinas LatinAguas, el grupo Sielecki y grupo Roggio, estaban interesadas en presentar ofertas. La nueva concesión, con una duración de 10 años y prorrogables a 5 más, era más bien un contrato de alquileres de

---

<sup>243</sup> Ministerio de Obras y Servicios Públicos de Catamarca

<sup>245</sup> *Rescinden el contrato a la empresa de agua de Catamarca*, Clarín, 23 de diciembre 2004.

<sup>246</sup> Dos años más tarde, el 2006, Aguas del Valle eliminó los pozos con alta concentración de nitratos.

<sup>247</sup> En febrero de 2006, el organismo regulador ENRE instaba a Aguas del Valle a resolver los reiterados problemas de fugas y cortes de servicio.

los sistemas. Recogía que el operador privado se hiciese cargo completamente de los gastos de operación y mantenimiento, mientras que el gobierno provincial sería el responsable de financiar la inversión en infraestructuras, como la mejora del abastecimiento en alta, la extensión de la red a zonas de fuera de la concesión, la implantación de contadores o la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

Estos nuevos términos contractuales iban claramente dirigidos a reducir los riesgos para los operadores privados, y para facilitar la viabilidad económica del contrato. Todavía está por ver si, en estas circunstancias, Aguas del Valle tendrá cierta ventaja sobre los otros ofertantes, puesto que conoce bastante bien el funcionamiento del sistema. En cualquier caso, las bases para resolver el concurso se centran en ver quien oferta un precio por metro cúbico más bajo, teniendo en cuenta que las autoridades locales tampoco tienen previsto permitir un aumento de las cuotas del agua<sup>248</sup>.

Una nueva prórroga permitía a Aguas del Valle continuar operando en Catamarca hasta enero de 2008, corriendo las nuevas inversiones a cargo de un gobierno de la provincia que, a su vez, subsidiaba la electricidad al operador con más de 800 mil dólares mensuales, cuando uno de los grandes motivos para la privatización de OSC eran las pérdidas mensuales de 300 mil dólares<sup>249</sup>. A pesar de todo, continuaban los problemas de siempre, como protestas de los trabajadores por la revisión de los salarios, impago de multas y cortes de suministro<sup>250</sup>. A continuación, se confirmaba la enésima prórroga hasta enero de 2009. Sin embargo, el ministro de Obras y Servicios Públicos de la provincia, Juan Acuña, confirmaba que Aguas del Valle dejaba de prestar el servicio en marzo de 2008. El Estado asumiría la prestación del servicio en forma transitoria hasta que se llamase una nueva licitación: *se ha tomado la decisión del Gobierno de volver a retomar el servicio, habida cuenta de que no hemos podido llegar a un acuerdo sobre algunos temas que estábamos negociando... Estamos estudiando todas las posibilidades desde una empresa mixta hasta una empresa muy pequeña... Está visto que en todo el país los servicios de agua ya no son negocio, justamente han dejado de ser atractivos para las empresas privadas*. En abril de 2008 comenzaba a funcionar el operador público Aguas de Catamarca SAPEM, con un 90% en manos de la provincia, y el 10% restante en la de los trabajadores<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>249</sup> Aguas del Valle recurrió constantemente a su conflicto con el abastecimiento eléctrico para justificar los cortes de suministro de agua. El 70% del coste del agua venía por la electricidad.

<sup>250</sup> Comunicado de Aguas del Valle: *La intensidad del agua caída durante la tarde de hoy, ha provocado y continúa provocando inconvenientes de falta de energía eléctrica e inundación en instalaciones de abastecimiento y rebombes; esta situación ha desencadenado cortes de servicio de agua potable en distintos barrios de la concesión, por este motivo solicitamos la máxima colaboración en el uso responsable y racional del agua potable, ya que por el momento es imposible predecir un horario de restablecimiento de servicio en los lugares afectados.*, enero 2008.

<sup>251</sup> *Se va la empresa de agua y cloacas de Catamarca*, Clarín, 22 de febrero 2008.

## El espejismo chileno: AgBar, Iberdrola y Endesa

La ola privatizadora del agua en Chile comenzó relativamente tarde, el año 1998, con una ley que incentivaba la venta de participaciones de los operadores públicos, y en menor medida concesiones de largo plazo<sup>252</sup>, tal y como se había hecho en Argentina, aunque desde 1993 AgBar, Suez e inversores locales tenían Aguas Quinta, una concesión en Valparaíso, y desde 1995, Aguas Décima, el operador de Valdivia. Estos operadores públicos, conocidos como empresas sanitarias, operaban por regiones, habiendo una por cada una de las 12 regiones más el área metropolitana, así como algunos casos esporádicos de operadores municipales y comunales. Aún tratándose de operadores mayoritariamente públicos, tenían desde 1981 una marcada componente mercantil, mucha autonomía, e incluso una rentabilidad garantizada por ley del 10%<sup>253</sup>, que los hacía muy atractivos de cara a la privatización. Posiblemente por este motivo, y pese al buen funcionamiento de estos operadores públicos, la privatización cubrió prácticamente todo el territorio chileno, una característica que en toda Sudamérica sólo se ha dado aquí. En un año, el 73% de los sistemas ya estaban en manos de operadores privados; el año 2002, esta cifra era del 83%<sup>254</sup>, y el 2004 el 96%. En la gran mayoría de casos, cuando llegaron los operadores privados, se encontraron que las coberturas de servicio que ofrecían las empresas públicas, antes de las privatizaciones, ya eran bastante altas, puesto que el año 1999, el 90% de la población tenía acceso al agua potable, y el 84% al saneamiento; en el ámbito urbano, el acceso al agua subía ya al 99%<sup>255</sup>. Incluso en algunos casos, como Santiago de Chile, el operador público había visto reconocida su eficiencia por el propio BM.

Por tanto, hacía falta una buena justificación para la entrada de los operadores privados, y esta fue la fuerte inversión que se requería para universalizar el tratamiento de las aguas residuales, cerca de 2.400 millones de dólares, pues antes de la privatización sólo un 13% de la población urbana chilena trataba sus aguas residuales<sup>256</sup>. Además, la política oficial dictada por el presidente Frei, obligaba a los operadores públicos a seguir el camino de la privatización, al no asignar recursos para sus planes de inversión, y mantener la máxima neoliberal del *déficit cero*. Según Eduardo Arriaga, presidente del Sistema de Administración de Empresas el año 2000, *el Estado no invertirá en este sector, y no autorizará, salvo situaciones de transición, endeudamiento para el sector. También se debe tener presente que las sanitarias están imposibilitadas de reinvertir sus utilidades*. Es decir, los operadores públicos no tenían demasiada capacidad para generar su propia financiación; se le cerraban todas las puertas, a no ser que encontrase socios en el sector privado. Pero aún así,

---

<sup>252</sup> Esta ley recogía que el 35% de cada operador privatizado se mantuviese bajo control estatal, y que el 10% pudiese estar en manos de los trabajadores.

<sup>253</sup> Quizás por este motivo, el conjunto de operadores regionales registró, en el periodo 1990-1995, por ejemplo, alzas tarifarias considerables de hasta el 70% en algunos casos.

<sup>254</sup> *Los recursos hídricos en Chile: la ley del que llega primero*, María Paz Haedo, Chile Sustentable, 2006.

<sup>255</sup> Informes de Desarrollo Humano del PNUD del 2003 y 2006.

<sup>256</sup> *Privatización del agua y de las empresas sanitarias en Chile*, María de la Luz Domper, 2006. Según Ducci, este valor podría subir al 23%.

en algunos casos determinados, a la hora de contrastar 5 años después la inversión efectiva del sector privado, con los dividendos que ofrecían las empresas antes de la privatización, este argumento también ha quedado un poco más en cuestión<sup>257</sup>.

Hubo una oposición política generalizada a la venta de las participaciones de los operadores públicos, con posicionamientos muy contundentes de los sindicatos y de los usuarios<sup>258</sup>, y enfrentamientos entre los diferentes partidos políticos, hasta el punto que en plena campaña electoral, los 4 principales candidatos a presidente, para no salir perjudicados por el proceso de privatización, emitieron una nota conjunta desmarcándose de éste. Los sindicatos iniciaron una serie de huelgas, y el año 2000, después de las elecciones presidenciales, el gobierno chileno suspendió las privatizaciones y transfirió el dinero pagado por ESVAL y ESSBIO, los operadores privatizados de las regiones V y VIII, a las autoridades regionales y locales pertinentes<sup>259</sup>. El proceso se retomó al año siguiente, solicitando ofertas, ahora bajo la fórmula de concesiones a 25 y 30 años, por ESSAM y ESSAT, en lugar de vender participaciones de las compañías, a pesar de la creciente oposición sindical y legislativa. Tres años después, se completaba la privatización de casi todos los operadores.

En una primera etapa privatizadora, hasta el año 2000, el estado efectuó la venta de 5 empresas, licitando paquetes de acciones minoritarios, de entre el 40 y el 45%, pero traspasando la gestión plenamente a operadores con experiencia demostrada en el sector, y que tuviesen una capacidad financiera acorde con los planes de desarrollo. El estado se reservaba un mínimo del 35%, lo que de acuerdo con la Ley de Sociedades Anónimas, le permitía mantener poder de veto sobre diversas decisiones estratégicas; un 10% se ofreció a los trabajadores.

El año 2001 el estado modificó el esquema de venta, pasando a un esquema de licitación de contratos de transferencia del derecho de explotación del servicio, donde el estado mantenía la plena propiedad de las concesiones, pero dejó de participar en la propiedad de la empresa operadora. Un cambio central respecto del esquema anterior es que los nuevos contratos tenían un plazo limitado a 30 años<sup>260</sup>.

---

<sup>257</sup> En el caso de ESSBIO, se calcula que la inversión necesaria para las plantas de tratamiento de Los Ángeles y Gran Concepción requería de una inversión estimada de 35 millones de dólares, equivalente a 4 años con resultados económicos de la misma empresa justo antes de la privatización.

<sup>258</sup> Una consulta popular en la región VIII sobre la privatización de ESSBIO ofreció un 99% de votos contrarios a ésta.

<sup>259</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>260</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

### El marco regulador

A menudo se ha hablado de los éxitos del marco regulador chileno, como lo hace el informe del PNUD 2006, pero este marco regulador ha encontrado muchas dificultades para responder ante los indefinidos límites en que se han movido compañías, consorcios, filiales e inversores privados, haciendo que en ciertos momentos fuese imposible saber qué, quien y cómo se estaba regulando. Por ejemplo, en el caso del tratamiento de las aguas residuales, cuando las compañías privadas han tratado de recuperar costes demasiado rápido cargándolo en la tarifa, o adjudicando contratos a filiales sin pasar ningún proceso de licitación, tal y como exige la ley chilena. A pesar de todo, al organismo regulador chileno se lo considera de cierto prestigio por su calidad y autonomía, y dispone desde el año 1994 de apoyo del BID.

En Chile, a partir de un código de aguas elaborado durante la dictadura militar, que definía el agua como un bien económico<sup>261</sup>, y forzado por el BM y el BID, se ha tendido a asignar los recursos hídricos siguiendo mecanismos de mercado priorizando los *usuarios de alto valor*, como las hidroeléctricas o el agro-negocio, en detrimento de los *usuarios de bajo valor*, como los campesinos o los consumidores domésticos. Esto ha generado en Chile una tremenda especulación alrededor del agua, con total prioridad para el sector minero o hidroeléctrico, y poco más del 4% del total de los usos se ha destinado a consumo domiciliario, muy por debajo de la media mundial<sup>262</sup>. Quizás por este motivo en Chile se da con especial intensidad un fenómeno novedoso: la presencia de compañías eléctricas en el sector del abastecimiento y saneamiento de agua, como Endesa<sup>263</sup> en Valparaíso, o Iberdrola en Valdivia.

En general, la debilidad del marco regulador chileno ha acentuado la *asimetría de información* en favor de los operadores privados, que han sido reticentes a proporcionar datos y que no están obligados a informar de sus costes al regulador, de forma que éste tiene muchas dificultades para fijar la tarifa<sup>264</sup>. Es más, esta debilidad a la hora de resolver los conflictos ha significado que las disputas con el ente regulador han sido más bien favorables a los operadores privados. El caso más habitual viene a la hora de fijar las tarifas; cuando los reguladores chilenos han propuesto una tarifa, los operadores privados han tendido a considerarla corta. En caso de conflicto, si el regulador y la compañía no se han puesto de acuerdo, como acostumbra a suceder, la cuestión queda resuelta por mayoría simple en un comité de tres expertos independientes: uno nom-

---

<sup>261</sup> Este código, del año 1981, establecía la figura de las concesiones gratuitas y a perpetuidad. El código habría quedado modificado por una nueva ley de aguas el 2005, dirigida entre otros a garantizar un mayor control público.

<sup>262</sup> *Hacia un plan nacional de gestión integrada de los recursos hídricos*, CEPAL, 2003

<sup>263</sup> Protagonista de uno de los casos más significativos de esta política de prioridades en favor de las hidroeléctricas: la presa de Ralco. El año 2006, ENDESA controlaba el 81% de las aguas dirigidas a la generación de energía hidroeléctrica.

<sup>264</sup> Sólo a partir del año 2003, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) ordenaba presentar la información de ingresos y gastos a los operadores de agua y saneamiento, lo que permitía a la SISS determinar las tarifas. Aguas Andinas interpuso un recurso contra esta decisión, pero fue rechazado.

brado por la compañía, otro por el regulador, y el tercero de mutuo acuerdo<sup>265</sup>. El resultado, en términos generales, ha sido que la tarifa fijada quedaba casi siempre por encima de la propuesta por el regulador. Se estima que la irrupción de los operadores privados ha supuesto un alza de tarifas que oscila entre el 55% en las empresas concesionadas, al 80% en las privatizadas, y que ha situado el sistema tarifario chileno entre los más caros de Sudamérica<sup>266</sup>, e implícitamente ha comportado una reducción del 10% en el consumo. Sólo así se explica que en Chile, igual que en Argentina, se haya conseguido un alto grado de autofinanciación a través de las tarifas.

El único caso de abastecimiento y saneamiento que todavía es público en Chile, bajo la órbita municipal, lo encontramos en SMAPA (Empresa de Servicios Municipales de Maipú). SMAPA sirve a la ciudad de Maipú, en la región metropolitana de Santiago, cubriendo poco más del 4% de los usuarios chilenos; curiosamente, en Maipú disfrutan de las tarifas más bajas del país<sup>267</sup>. También resulta curioso que, en este contexto tan favorable a la privatización, el operador que sistemáticamente sale mejor valorado por la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)<sup>268</sup> sea Coopagua, una cooperativa de Santo Domingo.

A diferencia del resto de países latinoamericanos, en Chile los impactos sociales provocados por las subidas de tarifas se han visto mitigados por un sistema de subsidios estatales dirigidos a los usuarios de menores ingresos, lo que no deja de ser una subvención indirecta para las empresas que, entre otras cosas, les ha permitido aplicar una política de recuperación total de costes, tal y como siempre ha recomendado el BM. Este subsidio, creado el año 1989, cubre entre el 25% y el 85% de la tarifa para los primeros 15 m<sup>3</sup> mensuales, y el año 1996 llegó a cubrir el 13% de los usuarios<sup>269</sup>. Aunque, lógicamente, para poder recibir este subsidio resulta necesario disponer, como mínimo, de contador, y en los sectores rurales más vulnerables esto, simplemente, no se puede aplicar.

A pesar de todo, este marco tan *favorable* para la privatización no ha impedido que la propiedad de los diferentes operadores privatizados haya sufrido cambios considerables en los últimos años, debido a la salida de un número importante de multinacionales, que se han visto substituidas, a menudo, por inversores locales, o por fondos sin tradición en el sector, como el fondo de inversión canadiense Plan de Pensiones de los Profesores de Ontario (OTPP). Por ejemplo, quien hacia el año 2000 era la principal multinacional en Chile, Suez, ha replicado aquí su estrategia de salida de Sudamérica, y vendió todas sus participaciones a su subsidiaria AgBar (Fig. 17).

---

<sup>265</sup> *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Andrei Jouravlev, 2004.

<sup>266</sup> *Privatización del agua y de las empresas sanitarias en Chile*, María de la Luz Domper, 2006. Los datos que proporciona la Organización de Defensa del Consumidor van mucho más allá, y cifran el aumento de tarifas en más de un 100%.

<sup>267</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>268</sup> Evaluación hecha por la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), teniendo en cuenta calidad del agua, continuidad del servicio, presión de red, exactitud en el cobro y rápida respuesta a las reclamaciones. *Revista del Consumidor: suplemento Aguas Claras*, mayo 2004.

<sup>269</sup> Informe de Desarrollo Humano 2006, PNUD

Por otra parte, Thames Water y Anglian Water han vendido sus acciones de ESSBIO y ESVAl, el segundo y tercer operadores de Chile. Lo han hecho, respectivamente, a un fondo de inversiones privado de Argentina y a un consorcio de firmas chilenas; ambos han sido controlados, acto seguido, por OTTP. OTTP se siente atraído, a priori, por unas buenas condiciones: inversiones confiables y de bajo riesgo, una inflación bajo control y la garantía de retorno a largo plazo. Así pues, a partir de esta operación, OTTP ha pasado a controlar el 36% de los usuarios chilenos, sólo por detrás de AgBar, que actualmente dispone del 38%. Por tanto, después de tantos movimientos de compra-venta de operadores, nos encontramos con un alto grado de concentración, donde AgBar y OTTP controlan casi el 75% del sector chileno de agua y saneamiento<sup>270</sup>.

Contrato	Multinacional	Concesiones
Aguas Andinas (Santiago)	AgBar – Suez	Privatizada (1999)
Aguas Manquehue (Santiago)	AgBar – Suez	Absorbida por Aguas Andinas (2000)
Aguas Cordillera (Santiago)	Endesa	Absorbida por Aguas Andinas (2000)
Aguas Los Dominicos (Santiago)	Endesa	Absorbida por Aguas Andinas (2000)
Brisaguas (Santiago)	AgBar	
ESVAL (Valparaíso)	Endesa – Anglian Water	Comprada por OTTP (2007)
Agua Quilina (Valparaíso)	AgBar	Absorbida por ESVAl (2000)
ESSAL (Los Lagos)	Iberdrola	Privatizada (1998)
Agua Déchua (Valdivia)	AgBar	Comprada por Mambeni (2006)
ESSAM (Maule)	Thames Water	Comprada por OTTP (2007)
ESSBIO (Bio Bio)	Thames Water	Comprada por OTTP (2007)
ESSEL (Isla Libertadores)	Thames Water – EDP	Absorbida por ESSBIO (2002)

Figura 17. Multinacionales operando en Chile

En la actualidad, la inversión española dispone del 43% del sector, pero hacia el año 2000 era del 54% (Fig. 18). De hecho, las multinacionales españolas se han mostrado muy activas en el país, y han participado en el 70% de los contratos de privatización. En estos casos, privatizaciones con empresas españolas, se ha detectado una estabilidad de los contratos del 50%, unos 20 puntos por encima de la media chilena.

En general, el hecho que la privatización en Chile se iniciase más tarde que en el resto de países del entorno, ha favorecido que ésta se haya aplicado con menos agresividad y más cautela, aprendiendo de lo que estaba sucediendo en Bolivia o Argentina. Chile se ha utilizado como escarapate del éxito de las privatizaciones<sup>271</sup>, en contraste con los ejemplos ofrecidos por los países vecinos. Pero aún así, el porcentaje de contratos interrumpidos, ya sea por iniciativa estatal o por venta de las concesiones, no difiere demasiado de lo que se ha dado en Sudamérica; el 70% de los contratos con multinacionales han cambiado completamente su configuración inicial, incluso por encima

<sup>270</sup> Water privatisation and restructuring in Latin America, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>271</sup> *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Andrei Jouravlev, 2004.

de la media regional, y el dato es muy relevante si se valora que se lleva menos de 10 años de privatización. Lo que sí que diferencia a Chile del resto de países de la región, es que ninguno de estos operadores ha retornado al sector público. A pesar de todo, se puede concluir que la entrada del sector privado en Chile ha redundado en un incremento de la productividad y la inversión, unos 600 millones de dólares de inversión directa de fondos propios, un 25% de lo que se necesitaba, y una cobertura en ámbito urbano del 100% para agua potable, y del 95% para el saneamiento, así como un incremento del tratamiento de las aguas residuales hasta un 73%<sup>272</sup>, aunque el coste ha sido un incremento significativo de las tarifas, sin conseguir una reducción significativa de lo que se conoce como *agua no facturada*, básicamente fugas<sup>273</sup>.

Empresa	Contrato	Concesiones
AgBar	Aguas Andinas (Santiago)	Privatizada (1999)
	Aguas Cordillera (Santiago)	Comprada por Aguas Andinas (2000)
	Aguas Los Dominicos (Santiago)	Comprada por Aguas Andinas (2000)
	Aguas Manquehue (Santiago)	Comprada por Aguas Andinas (2000)
	Aguas Décima (Valdivia)	Comprada por Marubeni (1995-2006)
	Aguas Quinta (Valparaíso)	Comprada por Anglian Water (1993-2000)
	Brisaguas (Santiago)	
Iberdrola	ESSAL (Los Lagos)	Privatizada (1998)
Endesa	ESVAL (Valparaíso)	Comprada por Anglian Water (2000)
	Aguas Cordillera (Santiago)	Comprada por AgBar (2000)

Figura 18. Inversión española en Chile (en gris, contratos todavía operativos)

## Aguas Andinas: AgBar continúa en Santiago de Chile

El junio de 1999, la sociedad Inversiones Aguas Metropolitanas (IAM), un consorcio formado al 50% por Suez y AgBar, compraba el 42% de las participaciones de EMOS (Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias), la compañía de aguas de Santiago de Chile, la más grande del país, que abastecía a cerca de 6 millones de habitantes, el 38% de los usuarios chilenos. Lo hacía por 957 millones de dólares, bastante por encima de lo que decían esperar las autoridades chilenas. Muy por debajo quedaban las ofertas de Vivendi-FCC y de Iberdrola. ¿El principal argumento para esta privatización? La inversión necesaria para los próximos 20 años, que debía alcanzar los 1.600 millones de dólares; aún así, esta cifra era perfectamente asumible dentro de los mercados financieros internacionales por EMOS, una empresa que el año 1998 obtuvo unos resultados de 53 millones de dólares<sup>274</sup>. Sobre todo teniendo en cuenta que IAM también debería acudir al endeudamiento para financiarse.

<sup>272</sup> Hay que recordar que tanto en abastecimiento como en saneamiento, antes de la privatización los índices de cobertura ya eran bastante notables, del 90 y el 84% respectivamente. *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>273</sup> *Water Services in Chile: Comparing Private and Public Performance*, G. Bitrán y E. Valenzuela, Public Policy for the Private Sector, núm. 255, 2003.

<sup>274</sup> *La transnacionalización de la economía chilena*, Hugo Fazio, 1999.

A partir de esta adquisición de EMOS, la compañía pasa a llamarse Aguas Andinas, y AgBar es el socio que se hace cargo de su operación. El gobierno de Chile, como parte del contrato, se comprometía a invertir 420 millones de dólares; es decir, cerca del 45% de la venta de EMOS se destinaba a capitalizar Aguas Andinas. Dentro de este contrato, el consorcio se hacía cargo de una concesión sin límite temporal, para gestionar y desarrollar los sistemas de agua y saneamiento. Entre los otros socios de Aguas Andinas, aparecía CORFO, una agencia de desarrollo económico del gobierno chileno, con un 35%, así como trabajadores de la compañía, que por ley tienen reservado un 10%, y fondos de pensiones y otros inversores locales. A pesar de todo, el control del consejo de administración correspondía a IAM, que nombraba 4 de los 7 directores del operador.

Así mismo, vale la pena recordar que cuando Suez y AgBar se hicieron con EMOS, el año 1999, ésta era una empresa pública eficiente y efectiva, reportaba dividendos reales al estado de cerca del 10%, y no necesitaba de demasiadas reestructuraciones organizativas, tal y como indicaba el BM<sup>275</sup>. Con el abastecimiento y el saneamiento cubiertos, Aguas Andinas se hacía con todo el mercado del tratamiento de las aguas residuales, cautivo y todavía por explotar. La duración de la concesión, indefinida, significaba que Aguas Andinas se blindaba a perpetuidad de cualquier posible competencia. Además, a lo largo de todo este tiempo, Aguas Andinas ha disfrutado de un nivel constante de beneficios, de aproximadamente un tercio de las ventas, garantizado por el estado. Es decir, unas condiciones envidiables de un margen de beneficio asegurado del 33%.

Durante el proceso de privatización, los sindicatos y algunos sectores políticos se opusieron firmemente; se interpusieron demandas, pero la Corte de Santiago las rechazó. Y nada más hacerse efectiva la privatización, los trabajadores de EMOS hicieron huelga en demanda de indemnización por los despidos.

La primera revisión de tarifas después de la privatización de EMOS generó preocupación sobre el control efectivo del marco regulador bajo operaciones privadas. El año 2000, las tarifas subieron el 20%, tanto para el abastecimiento como para el alcantarillado, a pesar de que el ente regulador no quería subir las tarifas. Aguas Andinas había solicitado una subida del 58%, aunque EMOS ya tenía una cobertura casi universal y todavía no estaba en funcionamiento la planta de tratamiento de aguas residuales de La Farfana. La comisión de arbitraje constituida resolvió esta subida de hasta el 20%. En un principio, el 25% de las tarifas irían dirigidas a cubrir el tratamiento de aguas residuales<sup>276</sup>. Aguas Andinas acabaría siendo sancionada por irregularidades de facturación. El primer año de explotación, el 2000, Aguas Andinas tuvo unos beneficios de 71 millones de dólares, lo que representaba un aumento del 198% respecto del año anterior<sup>277</sup>.

El año 2000, Aguas Andinas compraba el 100% de Aguas Cordillera (107.000 clientes) y su filial Aguas Los Dominicos (3.000) a Enersis-Endesa, y el 50% de Aguas Manquehue (5.000 clientes); dos años más tarde, el 2002, obtenía el control total de ésta última. Con estas adquisiciones, Aguas Andinas se hacía con pequeños operadores en sectores del área metropolitana con consu-

---

<sup>275</sup> *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from 6 Developing Countries*, BM, 1996.

<sup>276</sup> *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Andrei Jouravlev, 2004.

<sup>277</sup> *Water privatisation in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2002.

mos muy elevados y rentables. La compra de Aguas Cordillera resultó polémica, y otro ofertante, Biwater, denunció el proceso de venta alegando las vinculaciones entre Endesa y AgBar, añadiendo el hecho que Endesa<sup>278</sup> ya disponía del monopolio del suministro eléctrico en el área metropolitana; la fiscalía y la SISS apoyaron la demanda, pero el juez, el año 2003, acabó desestimándola. El año 2004, estas nuevas incorporaciones, Aguas Cordillera, Aguas Los Dominicos y Aguas Manquehue, recurrieron la imposición tarifaria de la SISS, obteniendo de nuevo un alza de las tarifas.

Por otra parte, y junto a la Sociedad Almendral, socio en Aguas Décima, el operador de la ciudad de Valdivia, AgBar controlaba Brisaguas, un pequeño operador asociado a un proyecto inmobiliario, con campo de golf incluido, en la residencial Brisas de Chicureo.

### La planta de La Farfana

El año 2001 Aguas Andinas adjudicaba por 315 millones de dólares a una filial de Suez, Dégrémont, el contrato de gestión de la primera planta de tratamiento de aguas residuales de La Farfana. Esta depuradora se inauguraba en octubre de 2003, y dos años más tarde, el Colectivo de Participación Ciudadana presentaba recurso en la Corte de Santiago por el cobro indebido del servicio de saneamiento, debió al incumplimiento de las medidas sanitarias por no haber retirado los lodos durante todo este periodo. El motivo aparente era un fallo en el diseño de los biodigestores, que fallaron sólo 45 días después de ponerse en marcha la planta, y la extracción de lodos, que provocaron una acumulación insalubre de 50.000 T de lodos.

El año 2002 se destapó un caso de perjurio, de corrupción según algunas voces, por parte del alcalde Lavín, quien cedió a Aguas Andinas los derechos de agua de la propia municipalidad de Santiago, comprometiéndose al pago, independientemente del consumo, de 1,9 Hm<sup>3</sup> hasta el año 2.043<sup>279</sup>. La operación, según el demandante, causaría pérdidas a los contribuyentes chilenos por valor de 12.5 millones de dólares.

El año 2004, IAM compra a CORFO un 9% por 117 millones de dólares, y pasa a controlar el 51% de Aguas Andinas. En abril de aquel año, Suez vendía el 31% de las acciones de IAM a AgBar por 173 millones de dólares, supuestamente para obtener líquido para otras operaciones. De esta forma, AgBar pasaba a asumir el control de Aguas Andinas, y se convertía en el contrato más importante en solitario que operaba AgBar a nivel internacional. Medio año después, en noviembre de 2004, tenía lugar la tan aplaudida salida a bolsa del 46,3% de IAM, que genera 458 millones de dólares<sup>280</sup>; el 26% puesto por AgBar llegó a un valor de 271 millones de dólares, consiguiendo una plusvalía del 85% en 16 meses. Sospechosamente, en aquel momento se da una reducción de capital de IAM, por lo que su valor en bolsa cae un... 85%<sup>281</sup>.

<sup>278</sup> En aquellos momentos, Endesa controlaba el 11% de AgBar.

<sup>279</sup> *Las turbias aguas de Lavín*, La Insignia, 2002.

<sup>280</sup> Boletín informativo InfoAgBar, febrero 2006.

<sup>281</sup> Elaboración propia a partir de [www.bolsadesantiago.com](http://www.bolsadesantiago.com) y [www.aguasandinas.cl](http://www.aguasandinas.cl)

En noviembre del 2005, AgBar se vendía el 49.9% de IAM, el holding a través del que controla Aguas Andinas. Con esta venta, las acciones de IAM generan unos ingresos para AgBar de 458 millones de dólares<sup>282</sup>.

En mayo de 2006, AgBar declaraba que su estrategia para Sudamérica pasaba por mantener exclusivamente los contratos de Santiago de Chile y Cartagena de Indias (Colombia)<sup>283</sup>. De hecho, en Chile se instalan toda una serie de empresas del grupo AgBar, que hacen de este país una especie de plataforma de apoyo técnico y consultoría para los contratos en otros países del continente. En general, AgBar evalúa muy positivamente la experiencia de Aguas Andinas, y la sitúa como el ejemplo de lo que es una buena privatización a nivel mundial. Afirma haber extendido el tratamiento de las aguas residuales al 70% de la población, con la aspiración de llegar al 100% para el año 2009, cuando a su llegada, el año 1999, se encontró con un pobre 4%. Así mismo, considera que la concesión ha sido un éxito en términos de incremento en la calidad del servicio, volumen de inversión y resultados<sup>284</sup>.

### Mercadeo en Valparaíso: Endesa deja ESVAl, AgBar deja Aguas Quinta

Bajo el argumento de que hacían falta 250 millones de dólares para financiar el plan de inversiones de ESVAl (Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso), en diciembre de 1998 el consorcio Aguas Puerto iniciaba la ola privatizadora en Chile, comprando el 40% de ESVAl, el segundo operador de Chile después de EMOS, por 138 millones de dólares, a pesar de que algunos consultores estimaron su precio alrededor de 500 millones de dólares<sup>285</sup>. La oferta del consorcio mejoraba las presentadas por Enron y Suez-AgBar. ESVAl obtenía la concesión, de duración indefinida, de agua y saneamiento en la región V, la de Valparaíso, con más de 600.000 usuarios. Aguas Puerto estaba compuesta por la eléctrica privada chilena, Enersis (72%), propiedad a partir de 1999 de Endesa, y por la multinacional británica Anglian Water (28%). Pese a tener sólo el 40%, Aguas Puerto controlaba el consejo de administración de ESVAl. A parte del 40% en manos de Aguas Puerto, CORFO disponía del 39% de ESVAl, los trabajadores un 10%, y el resto eran fondos de pensiones y pequeños inversores locales. En menos de dos años, el verano de 2000, Endesa abandonaba el sector<sup>286</sup> y le vendía todas sus acciones a Anglian Water por 137 millones de dólares, que obtenía así el control total de Aguas Puerto. Con esta operación, Endesa obtenía un beneficio de 60 millones de dólares, sin haber invertido ni uno. Como resultado de este incremento de activos en ESVAl, así como la adquisición de los contratos por 54 millones de dólares de Aguas Quintas, controlada por

<sup>282</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>283</sup> En el ámbito de Latinoamérica, AgBar también plantea mantener los contratos de Varadero y La Habana (Cuba), y de Saltillo (Méjico).

<sup>284</sup> *Gestión privada del agua en países en desarrollo*, Fernando Rayón, Director de Planificación y Organización de Aguas de Barcelona, mayo 2004.

<sup>285</sup> *Water and Privatisation in Latin America*, PSIRU, David Hall, 1999.

<sup>286</sup> También se sacaba de encima, el mismo año, Aguas Cordillera, que vendía a AgBar.

AgBar desde 1993 y que operaba al sur de la región, Anglian Water acabaría desembolsando 170 millones de dólares y pasaría a controlar el 49.8% de ESVAl<sup>287</sup>.

Mientras ESVAl estuvo en manos de Anglian Water, las coberturas de agua y saneamiento no aumentaron significativamente (del 98% al 99% para agua potable, y del 87% al 91% en saneamiento), pero sí que lo hizo el tratamiento de las aguas residuales, que pasó del 43% al 78% en 5 años; pero hay que decir, sin embargo, que el mismo operador antes de la privatización había pasado en 8 años, del 3% al 43%. En el periodo comprendido entre 1998 y 2005, ESVAl mantuvo efectivamente estable el *agua no facturada*, y mantuvo su eficiencia a base de reducir su número de trabajadores; éste bajó de 2.3 trabajadores cada 1000 conexiones el año 1998, a 0.7 el año 2005. El año 2000, ESVAl planteó subidas de las tarifas del 25%, en contra del criterio del organismo regulador, que más bien quería una reducción de éstas; por primera vez se aplicó el arbitraje, que acabó acordando una subida de entre el 15 y el 22%<sup>288</sup>. Aquel mismo año, ESVAl entraba en beneficios, que subieron a 22 millones de dólares, y a partir de entonces mantendría una rentabilidad media de 25 millones.

Entre 1998 y 2003, ESVAl invirtió 270 millones de dólares, financiados en gran medida por emisiones de bonos por un total de 194 millones. A pesar de todo, ESVAl acumuló sanciones de cerca de un millón de dólares por no ampliar la red y por el atraso y mal funcionamiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales, que a su vez fueron adjudicadas parcialmente, el año 2001, a su filial Purac por 30 millones de dólares. De hecho, el año 2003, ESVAl estaba evaluado por el SISS como el peor operador de Chile, y sistemáticamente sale en las posiciones más bajas de la clasificación que elabora este organismo. De hecho, mantenía un elevado 40% de agua no facturada.

Noviembre de 2002: Anglian Water, enfrentada a una reducción generalizada de beneficios en todas sus operaciones internacionales, decidía vendérselas, y concentrarse en sus actividades británicas. Casi un año más tarde, el octubre de 2003, un consorcio chileno formado por el grupo Fernández León - Hurtado Vicuña, y el grupo inversor Sociedad de Inversiones Moneda Asset, compraba Aguas Puerto por 92 millones de dólares, y se hacía con el 49.8% de ESVAl. Con esta operación, Anglian perdía unos 120 millones de dólares, vendiéndose las acciones a un 36% de su precio de compra.

El grupo Fernández León - Hurtado Vicuña, bajo la fórmula Sociedad Almendral, había mantenido el control, junto a AgBar<sup>289</sup>, de las operaciones de Aguas Quinta, de 1993 a 2000, justo antes de que fuese adquirida por ESVAl. De forma que se puede decir que, de alguna manera, Sociedad Almendral recuperaba el control de los operadores privados de la región V. Fernández León - Hurtado Vicuña era el propietario del operador privado de telecomunicaciones chileno, Entel, y tenía inversiones en el sector financiero y minero.

---

<sup>287</sup> Anglian Water financió la adquisición de Aguas Quinta por medio de una ampliación de capital en bolsa de 44 millones de dólares. *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>288</sup> *EMOS and ESVAl water rates set to rise*, Global Water Report, 2000.

<sup>289</sup> Esta fórmula Sociedad Almendral - AgBar también se repetía en la concesión de la ciudad de Valdivia, Aguas Décima, en la región X, desde 1995 y hasta el año 2006.

En agosto de 2007, OTPP anunciaba la adquisición del 49% de ESVAL por 365 millones de dólares, que comprendía Aguas del Valle, una filial de ESVAL en manos del grupo Fernández León - Hurtado Vicuña que operaba en la región IV. OTPP declaraba que *la inversión encaja muy bien en los objetivos de un plan de pensiones, con retornos estables a largo plazo, que ayuden a pagar las pensiones de los profesores de aquí a 70 años*. Tanto ESVAL como ESSBIO, el operador de la región VIII bajo control de OTPP, debían *proveer retornos estables y de bajo riesgo a largo plazo, en coincidencia con los objetivos de un fondo de pensiones*. La adquisición de estos operadores por parte de OTPP no supuso un cambio de la gestión, manteniéndose en gran medida su personal.

Se esperaba que OTPP acabase adquiriendo el 100% de ESVAL, pero la agencia estatal CORFO quería mantener su 29%, puesto que el operador *se consideraba un servicio estratégico para el país*<sup>290</sup>. A pesar de todo, se esperaba que OTPP pudiera cerrar la adquisición completa de ESVAL hacia inicios de 2008.

### Valdivia: Iberdrola se plantea dejar ESSAL, y AgBar vende Aguas Décima

En julio de 1999, el grupo eléctrico vasco Iberdrola presentaba una mejor oferta que Vivendi-FCC y Unión Fenosa, y se hacía por 94 millones de dólares con el 51% de ESSAL (Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos). Este operador, con sede en Puerto Mont y que suministraba a unos 160.000 clientes, obtenía la concesión de abastecimiento y saneamiento en la región X, a excepción de la ciudad de Valdivia, Aguas Décima, que estaba en concesión a AgBar. En aquellos momentos, Iberdrola mostraba mucho interés en el sector agua, comprometía 120 millones de dólares para la nueva planta de tratamiento, y competía con Thames Water para hacerse con ESSBIO, el operador de la región VII (Bio Bio)<sup>291</sup>. Pese a unos resultados de unos 12 millones de dólares, en seguida las cosas no fueron como se esperaba; ESSAL recibió repetidas denuncias por la mala calidad del agua, e incluso el año 2005 fue multada en la ciudad de Ancud por incumplimiento de la calidad del agua suministrada, así como por discontinuidad en el servicio. Iberdrola tomaba pues la decisión estratégica de deshacerse de sus inversiones en el sector, y desde el año 2001, ESSAL está en venta. Pese a recibir algunas ofertas, entre ellas de Thames Water y Anglian Water, Iberdrola ha considerado que ninguna era aceptable. En septiembre de 2007 se apuntaba que los grupos japoneses Marubeni y Matsui estaban muy interesados en adquirir la participación de Iberdrola a ESSAL. En esos momentos, la cobertura de agua potable era del 100%, y la de saneamiento y tratamiento de agua residual, del 90%<sup>292</sup>.

<sup>290</sup> *State won't sell ESVAL stake to OTPP*, Business News Americas, agosto 2007.

<sup>291</sup> Iberdrola también había ofertado por EMOS, contrato que finalmente se llevará Suez – AgBar.

<sup>292</sup> Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina, Jorge Ducci, BID, 2007.

Aguas Décima, propiedad del grupo Fernández León – Hurtado Vicuña (bajo las sociedades Chilquinta y El Almendral) y AgBar, adquirió el año 1995 por 11 millones de dólares la concesión de la ciudad de Valdivia, cubriendo casi 120.000 habitantes. Si bien en este caso, al contrario que ESSAL, no se tiene constancia de denuncias por mala calidad del agua o del servicio, sí que ha habido quejas por cargar a la tarifa del agua la parte correspondiente al tratamiento de las aguas residuales, mucho antes que esta planta entrase en funcionamiento, el año 2001. El año 2006 se planteó la posibilidad que ESVAL, justamente en manos del grupo Fernández León – Hurtado Vicuña, adquiriese Aguas Décima, aunque finalmente, en octubre de aquel año, el 100% de las acciones de Aguas Décima fueron vendidas al grupo japonés Marubeni por 38 millones de dólares, una oferta superior a la de ESVAL.

### Uruguay o la fuerza del poder popular: la salida de AgBar, Aguas de Bilbao y Iberdrola

A diferencia de Argentina, que impulsó la privatización como una forma de garantizar el acceso universal al agua, Uruguay no podía utilizar este argumento. Desde antes de la ola privatizadora, la práctica totalidad de la población estaba ya cubierta por los servicios de agua y saneamiento<sup>293</sup>, y el 77% de las aguas residuales ya se trataban<sup>294</sup>, resultando indudablemente en el país de Sudamérica con los mejores índices de cobertura. Y Obras Sanitarias del Estado (OSE), el operador público estatal, se podía considerar como una empresa bastante eficiente<sup>295</sup>. Así pues, resultaba difícil entender el argumento para iniciar la privatización de los servicios, aunque ésta se efectuase vinculada a zonas turísticas, de forma relativamente aislada, sobretudo si se comparaba con los casos masivos de Chile y Argentina.

---

<sup>293</sup> El Informe del PNUD 2006, recogía que desde el año 1990 el 100% de la población tenía acceso al agua y al saneamiento, aunque el Joint Monitoring Programme (JMP) del 2004, de la UNICEF y la OMS, establecía que aquel año los porcentajes reales eran del 98% y el 94% respectivamente, y que en las ciudades el 95% de los hogares tenían conexión domiciliar. Pero el mismo JMP 2006 retorna las cifras al 100%. El BM afirmaba que el año 2000, si bien el 98% de la población urbana tenía acceso al agua, en los sectores rurales este valor bajaba hasta el 93%. Algunos documentos, como *Indicadores del acceso al agua y el saneamiento en Uruguay*, de C. Santos y S. Valdomir, fijan valores más bajos para el saneamiento, del 60%, aunque consideran que el ritmo inversor de OSE era suficiente para alcanzar los ODM en Uruguay.

<sup>294</sup> *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Andrei Jouravlev, 2004.

<sup>295</sup> Aunque algunos informes del BM indicaban que a finales de los años 90 OSE presentaba algunos problemas de eficiencia, así como dificultades para financiar sus planes de expansión, esencialmente orientados al interior del país, y ampliar y rehabilitar los sistemas de tratamiento de aguas residuales. Actualmente, OSE recibe el apoyo del BM a través del programa de modernización y rehabilitación de los sistemas, que se centra en mejorar la competitividad de la empresa, disminuir las pérdidas, y ampliar la cobertura de los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Entre 1999 y 2005, OSE incrementó su eficiencia y productividad laboral pasando de 5.6 trabajadores por 1000 conexiones, a 4.5, disminuyendo los gastos operativos en un 24%. A pesar de todo, OSE todavía presenta áreas deficientes, con niveles de agua no contabilizada muy elevados, alrededor del 50%. En mayo de 2007, la Corporación Andina de Fomento afirmaba que OSE había demostrado ser financieramente sostenible.

El servicio de agua potable en Uruguay se remonta al año 1867, cuando después de una gran sequía, el estado decidió hacer un llamado para dotar a Montevideo de un sistema de abastecimiento de agua potable. La primera empresa, concesión propiedad de Enrique Fynn, fue creada en 1868, y las obras de captación y abastecimiento desde el río Santa Lucía se inauguraron en julio de 1871. El año 1879, los concesionarios Lezica, Lanús y Fynn, cedieron la concesión a la compañía inglesa Montevideo Waterworks, que mantuvo el servicio hasta que el estado lo retomó en febrero de 1950. En diciembre de 1952, se creaba la Administración de las Obras Sanitarias del Estado, OSE, como servicio descentralizado del Ministerio de Obras Públicas. OSE surgía de la fusión de la antigua Compañía de Aguas Corrientes (empresa nacionalizada), y la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas, y pasaba a ser el operador único estatal, quedando a su cargo la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, aunque en Montevideo el saneamiento quedaba todavía bajo la órbita municipal.

### La consulta popular

10 años después, en octubre de 2004, se efectuaba un referéndum para enmendar la Constitución de Uruguay en temas relativos al agua; entre otros, la enmienda básica se centraba en la consideración de que *el agua es un recurso natural esencial para la vida; el acceso al agua potable y al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales*, y que las políticas hídricas se debían regir por criterios sociales antes que económicos, excluyendo la posibilidad de que operadores privados con ánimo de lucre pudiesen gestionar el agua: *el servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano, serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales*. Además, se establecía que la gestión de los recursos hídricos se debía efectuar con la participación de la población y bajo criterios sostenibles. El referéndum recogió el 65% de votos favorables, y la Constitución se tuvo que adaptar para recoger estas enmiendas.

La Comisión Nacional por la Defensa del agua y de la Vida (CNDAV)<sup>296</sup>, impulsora del referéndum, había entregado en octubre de 2003, después de varios meses de campaña, 280.000 firmas al gobierno, 30.000 más que las necesarias para iniciar un referéndum. En el referéndum se debían someter a votación los siguientes puntos:

- el agua se excluirá de todos los capítulos de los acuerdos comerciales internacionales sobre bienes públicos y servicios y inversiones;
- el acceso al agua potable quedará fijado en la constitución como derecho humano fundamental;
- las aguas superficiales y las reservas subterráneas se declararán propiedad pública;
- se garantizará la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos;
- tanto el abastecimiento como el saneamiento se excluirán de posibles privatizaciones o concesiones futuras.

<sup>296</sup> Entre otros, en el CNDAV se integraba la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE), el sindicato de OSE, y diversas organizaciones de la sociedad civil, como REDES - Amigos de la Tierra.

Así pues, en Uruguay la gestión del agua quedó en manos de un único operador público, hasta que el año 1992 se iniciaba el proceso de privatización con la adjudicación de concesiones en el departamento de Maldonado, uno de los más ricos del país.

Como ya se ha apuntado, el abastecimiento de agua se había privatizado mediante un par de contratos de concesión en el departamento de Maldonado, que representaban al 7% de los usuarios de Uruguay, y la campaña por la consulta se basó en los pobres resultados de estas concesiones, así como en las presiones ejercidas por el BM, que había condicionado el año 2000 un crédito para OSE a la privatización del sector oeste de Maldonado<sup>297</sup>. Así mismo, a mediados del año 2002, en plena crisis económica, el gobierno firmaba una Carta de Intención con el FMI en la que se comprometía a reducir los controles sobre el sector agua y saneamiento, con el objetivo de facilitar el ingreso de inversores privados. También se recogía el compromiso de realizar una licitación para mejorar los servicios de Montevideo y para la participación de operadores privados en plantas de tratamiento de aguas residuales<sup>298</sup>. Pero todas las presiones del FMI culminaban en la nueva propuesta de Ley del Marco Regulatorio, que entraba a debatirse en el parlamento, con el objetivo de *promover la participación privada en la gestión y el desarrollo del sector*<sup>299</sup>. Justamente, en aquellos momentos, el presidente Jorge Batlle declaraba que hacía falta abrir el sector agua y saneamiento al capital privado.

Además, dos meses antes del referéndum, se hizo pública una reunión entre representantes del BID, la Intendencia Municipal de Montevideo, y OSE. En esta reunión se dio a conocer un informe del BID que advertía que de aprobarse la reforma constitucional sobre el agua, el país no alcanzaría los hitos en materia de servicios de agua y saneamiento acordados el año 2000. El BID afirmaba que el plan de mejoras debía implicar necesariamente una participación de empresas privadas, puesto que OSE no tenía la capacidad de acceder a nuevas fuentes de financiación vía deuda<sup>300</sup>.

Pero la campaña también se basó en la gestión del recurso hídrico, y la falta de transparencia de OSE, que tenía algunos directivos incluso favorables a la privatización<sup>301</sup>. Además, la CNDAV tam-

---

<sup>297</sup> Dos años antes, en 1998, el BM, por medio de una carta, felicitaba al gobierno por su exitosa gestión en la apertura al sector privado, y lo animaba a seguir el camino, garantizando así futuras ayudas para OSE y la privatización de los servicios de saneamiento. *Transnacionales en el sector del agua y el caso uruguayo*, Claudia Torrelli, 2004.

<sup>298</sup> Desde aquel momento, hasta el referéndum, se produjo un intenso intercambio de declaraciones entre la CNDAV y el FMI. Si bien el primero insistía en que los créditos que se concedían a Uruguay estaban siendo condicionados a la privatización del abastecimiento de agua, el FMI aseguraba lo contrario. *Uruguay: una democracia sedienta, desbordada por el agua*, Carlos Santos, REDES, del libro *Las canillas abiertas de América Latina*, 2006.

<sup>299</sup> Entre otros, se reforma la carta orgánica de OSE, permitiéndole la venta de aguas no tratadas, se vota una Ley de Reactivación Económica que establece la posibilidad de que privados presenten iniciativas originales para la gestión del servicio a cualquier parte del estado, posibilitando que OSE pierda competencias, especialmente en el campo del saneamiento. A tal efecto se crea la Unidad de Regulación del Sector Energía y Agua. *Transnacionales en el sector del agua y el caso uruguayo*, Claudia Torrelli, 2004.

<sup>300</sup> *Democracia Directa y Globalización: el caso del plebiscito sobre el agua del 2004 en Uruguay*, Juan Carlos Madroñal.

bién criticaba que la privatización de Maldonado había afectado a todo el sistema público de agua y saneamiento, puesto que OSE aplicaba subsidios cruzados de las zonas más rentables, como Montevideo y Maldonado, a las zonas rurales.

Dos meses antes del referéndum, el gobierno adjudicaba a SAFEGE, una filial de Suez, un proyecto para la mejora de la gestión del agua en Montevideo, y la tensión ejercida por la CNDAV se incrementaba notablemente. Aparecían las primeras irregularidades, como papeletas en favor de la reforma mal impresas, o la desaparición de cantidades importantes de éstas, pero el referéndum se acabó realizando.

Una vez resuelto el referéndum, el Parlamento de Uruguay debía elaborar la legislación que fijase los mecanismos para la plena implementación de la reforma constitucional. De hecho, el referéndum se realizó el mismo día que las elecciones presidenciales y legislativas, donde salió escogido por mayoría absoluta Tabaré Vázquez y su coalición EP – Frente Amplio, que habían dado apoyo a la reforma constitucional. La nueva directriz sólo debía compensar a los operadores privados de las concesiones recuperadas, por las inversiones efectuadas y no amortizadas, y no por los beneficios que dejaban de obtener, tal y como se intuía que reclamarían.

Como medida de presión para suavizar la reforma constitucional, el BM suspendió un crédito para el ajuste estructural de los servicios públicos, puesto que podían darse *graves problemas derivados del referéndum que reformaba la constitución, excluyendo la participación del sector privado en el abastecimiento y el saneamiento*<sup>302</sup>. El crédito quedaba pendiente de la aprobación, por parte del gobierno de Uruguay, de una *ley que estableciese el marco legal y regulador para el sector del agua y el saneamiento*, lógicamente favorable a la privatización, así como pendiente de la adjudicación de un contrato a un operador privado para la implementación de un programa en Montevideo dirigido a la reducción del agua no contabilizada<sup>303</sup>.

A pesar de todo, la reforma constitucional forzaba al gobierno de Uruguay a negociar, no sin dificultades, la salida de las multinacionales que operaban en el país. Este proceso culminó, inicialmente, en octubre de 2005 con la salida de Aguas de Bilbao e Iberdrola, que tenían la concesión de URAGUA, y en septiembre de 2006 con la de AgBar, que mantenía Aguas de la Costa. A pesar de todo, mucho antes del referéndum, estas concesiones ya estaban teniendo problemas graves. Hay que recalcar que, si bien las experiencias de privatización por parte de multinacionales en Uruguay sólo fueron dos, en ambas había capital español (Fig. 19).

---

<sup>301</sup> *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

<sup>302</sup> *The roles of the IMF, the World Bank, and the WTO in Liberalization and Privatization of the Water Services Sector*, Nancy Alexander, Citizens Network on Essential Services, 2005.

<sup>303</sup> Posiblemente a SEINCO y STA Ingenieros, que todavía disponen del 40% de Aguas de la Costa. La reducción de fugas de agua potable o residual, en el interior del país, sería concedida a SAFEGE, de la órbita SUEZ, y el consorcio integrado por SEINCO, STA Ingenieros y Nikelind se haría cargo de la reducción de fugas en Montevideo, así como un contrato BOT para una planta de tratamiento de aguas residuales. Todos estos movimientos fueron cuestionados por el FFOSE, *OSE concedería a empresarios privados gestión integral de servicios públicos*, La República, 6 de septiembre 2003.

Empresa	Contrato	Concesiones
AgBar	Aguas de la Costa (Maldonado)	Re-nacionalizada (2005)
Aguas de Bilbao	Uruguay (Punta del Este)	Re-nacionalizada (2006)
Iberdrola	Uruguay (Punta del Este)	Re-nacionalizada (2006)

Figura 19. Inversión española en Uruguay

### Las concesiones recuperadas de Maldonado: Aguas de la Costa y URAGUA

En diciembre de 1992, dos días antes de un referéndum que concluyó con un masivo rechazo a la privatización de las empresas públicas, un 72%, el consejo de administración de OSE adjudicaba a capital nacional una concesión en el departamento de Maldonado<sup>304</sup>, que había mejorado la oferta presentada, entre otros, por el grupo argentino Benito Roggio. Así pues, Aguas de la Costa comenzaba siendo una empresa impulsada por la ingeniería SEINCO<sup>305</sup>, propiedad de dos antiguos ingenieros de OSE, Jorge Bellagamba y Francisco Gross<sup>306</sup>, que formaron una sociedad anónima, STA Ingenieros, junto con capitales de la empresa Benencio Construcciones. STA Ingenieros dispondría del 60% de Aguas de la Costa, y Benencio Construcciones el 40%.

La concesión de Aguas de la Costa, exenta del pago de cualquier tipo de canon, tenía una duración de 25 años, hasta el año 2018, renovable por 10 años más<sup>307</sup>. Se ubicaba al este del río Maldonado, hasta la Laguna Garza, en el sector de las playas, cubriendo entre otras, las poblaciones de La Barra, Manantiales y San Ignacio, para casi 3.000 usuarios, unos 17.000 habitantes<sup>308</sup>. La concesión de Aguas de la Costa se dividía en dos sistemas, todos ellos con conexiones domiciliarias con contadores. El sistema de La Barra dispone de una planta potabilizadora que capta el agua de la Laguna Blanca, en Manantiales, y una planta de tratamiento de aguas residuales. El sistema de José Ignacio dispone de una planta potabilizadora que capta el agua de la Laguna Escondida, y tiene un sistema de lagunaje para el tratamiento de las aguas residuales.

<sup>304</sup> Pese al resultado del referéndum, un año después se aprobaba la ley 16.361, que dejaba en firme la concesión de OSE a favor de Aguas de la Costa, con un único voto en contra de todo el arco parlamentario.

<sup>305</sup> SEINCO es una ingeniería que a menudo ha recibido encargos de OSE, y que paulatinamente ha entrado en el sector de la gestión del agua, actuando incluso fuera de Uruguay, como es el caso de Aguas de Cajamar, en el estado de Sao Paulo, Brasil, o acompañando, en la actualidad, al operador público de Nicaragua. Con AgBar, participó en la concesión abandonada por ésta en Brasil, Aguas de Guariroba, con un programa de reducción de fugas.

<sup>306</sup> Francisco Gross fue candidato en las elecciones municipales por el Partido Independiente, que se opuso fuertemente a la reforma constitucional. Tanto Gross como Bellagamba son asesores del BM y el BID.

<sup>307</sup> La venta se hizo efectiva en junio de 1993, y la explotación desde septiembre del mismo año. *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>308</sup> ¿Público, participativo y sustentable? Los esfuerzos de la base después de haber llevado el derecho humano al agua a rango constitucional en Uruguay, Stefan Thimmel, del libro *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, Fundación Heinrich Böll, julio 2007.

En diciembre de 1997, AgBar compraba un 60% del operador, el 40% a STA Ingenieros y el 20% a Benencio Construcciones, y se incorporaba a Aguas de la Costa. La composición accionarial quedaba en un 60% para AgBar, el 30% para STA Ingenieros y el 10% para Benencio Construcciones<sup>309</sup>.

Pero la experiencia de Aguas de la Costa fue muy mala, con aumentos explosivos de las tarifas: incrementos del 700% en el cargo fijo para el servicio de agua potable, del 4.000% en el cargo fijo del saneamiento, del 1.600% en la conexión del servicio de agua, y del 8.000% para el saneamiento<sup>310</sup> (Fig. 29). Aguas de la Costa confiaba en su perfil de usuario, generalmente población residencial de relativa solvencia económica. Muy pronto se iniciaron fuertes reclamos dirigidos básicamente al precio del agua. La Liga de Manantiales, una organización comunitaria, lideró las protestas contra esta espectacular alza de precios.

Concepto	OSE	Aguas de la Costa	Incremento (veces)
Cargo fijo agua (\$/mes)	3,96	34,96	8,8
Cargo fijo saneamiento (\$/mes)	1,16	45,40	39,1
Coste m <sup>3</sup> agua (\$/m <sup>3</sup> )	0,31	0,18	0,6
Coste m <sup>3</sup> saneamiento (\$/m <sup>3</sup> )	0,25	0,31	1,2
Conexión agua (\$)	39,45	742,00	18,8
Conexión saneamiento (\$)	15,78	1166,00	73,9

Figura 20. Comparativa de tarifas de OSE y Aguas de la Costa, 2004 (BID, 2007). Los valores de Aguas de la Costa corresponden a los valores medios de los dos sistemas.

En determinadas zonas de la concesión, como Manantiales o José Ignacio, Aguas de la Costa eliminó fuentes públicas, aunque con esta medida los sectores más populares no pudieron conectarse al servicio debido al elevado coste de conexión, unos 1.000 dólares. Como ejemplo, Aguas de la Costa no tenía ningún problema en cortar el agua a una escuela pública, en la localidad de José Ignacio, si ésta no podía pagar la elevada tarifa<sup>311</sup>.

<sup>309</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>310</sup> El principal argumento de Aguas de la Costa para justificar los desproporcionados incrementos, fue la baja cantidad de usuarios para financiar las inversiones. A pesar de todo, la empresa disponía de una tarifa diferencial para personas de bajos ingresos. Si se observaban los cargos variables, las tarifas de Aguas de la Costa eran inferiores a las de OSE, aunque no compensaban las elevadas cuotas fijas. Una factura tipo de agua y saneamiento, de 30 m<sup>3</sup> por mes, salía aprox. a 22 dólares mensuales par un usuario de OSE, por 103 dólares mensuales de un usuario de Aguas de la Costa en José Ignacio. *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>311</sup> El departamento de educación tardó en enviar el dinero a la escuela, ésta dejó de pagar el recibo del agua durante dos meses, y Aguas de la Costa cortó el servicio.

Así mismo se recogieron graves problemas de calidad del agua, hasta el punto de pararse en algunas ocasiones el servicio por problemas de salud pública, como la alerta sanitaria de 1997, cuando Aguas de la Costa captó agua del río San Carlos, muy cerca de una planta de aguas residuales de OSE<sup>312</sup>. Los vecinos denunciaron la situación, con un agua que contenía altas concentraciones de amoníaco y contaminación fecal. La propia Global Water Partnership, uno de los think-tanks favorables a las privatizaciones, reconoció que *las críticas por tarifas inapropiadas, servicio deficiente y problemas recientes de la calidad del agua suministrada, hacen de éste un pésimo ejemplo de concesión privatizada*<sup>313</sup>.

Aguas de la Costa dispuso los emisarios submarinos poco más allá de las playas del sector turístico, los balnearios, y en caso de mal tiempo estas tuberías se rompían con facilidad, originando episodios de vertidos cerca de la costa. Además, la propia ejecución de dichos emisarios resultó muy discutida, con notables movilizaciones, puesto que durante las obras se alteraron formaciones raras de interés faunístico.

En septiembre de 2005, OSE sancionaba a Aguas de la Costa con 10.000 dólares, por el vertido de aguas residuales al río Maldonado. y en octubre, con 5.000 dólares por un hecho similar en la playa de Manantiales<sup>314</sup>.

Aguas de la Costa utilizaba como fuente de abastecimiento la Laguna Blanca, pero era consciente que en un plazo de 5 a 10 años debía encontrar una fuente alternativa, puesto que si se mantenía el ritmo de extracción, la laguna se secaría. Y así acabó sucediendo. Precisamente por esta causa, los vecinos del departamento de Maldonado iniciaron un juicio contra la empresa por daños ambientales. El hecho resultó especialmente grave, y coincidió con el momento en que se tenían que conceder los servicios de agua en otro sector de Maldonado. Antes que se concretase esta operación, los vecinos del departamento se movilaron y consiguieron que la tarifa que se aplicase para la nueva concesión privada fuese la misma que en el resto del país<sup>315</sup>. Sólo los usuarios de Aguas de la Costa tenían que sufrir un régimen tarifario disparado.

---

<sup>312</sup> Esta captación se realizó de forma precipitada, una vez agotada la Laguna Blanca, una de las principales fuentes de abastecimiento de Aguas de la Costa, *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>313</sup> *Water privatisation in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2002.

<sup>314</sup> La República, 14 octubre 2005.

<sup>315</sup> OSE fija su estructura tarifaria el año 1969. Ésta considera básicamente 5 categorías de usuario: residencial, comercial, industrial, oficiales y empresas del Estado. En todas las categorías hay un cargo fijo y uno variable, con un coste por m<sup>3</sup> que aumenta con el consumo. Se realiza la medición mensual del consumo de agua en todos los servicios. El cargo por alcantarillado es proporcional al consumo de agua. Las tarifas tienen implícitas subsidios cruzados, donde los consumidores comerciales e industriales subvencionan el consumo doméstico, y los usuarios de Montevideo subvencionan al resto del país. Además del cobro mensual por el servicio, OSE está facultada para cobrar el coste de las obras de agua y saneamiento. En la práctica, sólo se cobra parcialmente bajo la cuota de conexión. OSE no recibe ningún tipo de subsidio del gobierno, cubriendo su presupuesto con las tarifas.

Justamente, en octubre de 2000, se adjudicó por 30 años esta nueva concesión privada, a URAGUA, un consorcio creado con un capital inicial de 9 millones de dólares por Aguas de Bilbao (13%), Iberdrola (50%) y la caja de ahorros vasca BBK<sup>316</sup> (35%), el contrato de suministro de agua y saneamiento para el oeste del río Maldonado. En este sector se cubrían 5 municipios, gran parte de la ciudad de Maldonado y el sector de Punta del Este, incluyendo las ciudades de Piriápolis, Pan de Azúcar y San Carlos, con una población estable de 120.000 habitantes, aunque en verano se pasaba a una población flotante de 600.000 habitantes. Pese a que la parte mayoritaria del contrato era de Iberdrola, Aguas de Bilbao quedaba delante de las operaciones. ¿El argumento para esta concesión? La necesidad de inversiones para ejecutar obras urgentes en el ámbito del saneamiento.

### La adjudicación a URAGUA: un proceso polémico

Para FFOSE, el proceso de licitación y concesión a URAGUA *estuvo plagado de manchas, omisiones e irregularidades, acusaciones y serios y fundamentados cuestionamientos, a lo que se añadía la cuestionable situación jurídica del grupo ganador, que pone en duda todo el proceso y su transparencia*. Para empezar, a inicios de los años 90, OSE y la municipalidad de Maldonado aportaron más de dos millones de dólares para dos informes técnicos que llevaron a la licitación, y OSE pidió un préstamo de más de 50 millones para realizar las obras de la red de agua potable, previa a la adjudicación<sup>317</sup>. Residentes del departamento de Maldonado, que crearon una comisión de vecinos que se oponía desde el inicio a esta licitación, dada la mala experiencia de la concesión de Aguas de la Costa en el otro sector de Maldonado, interpusieron una acción de inconstitucionalidad contra la licitación.

A la licitación se presentaron tres grupos, con empresas locales y extranjeras: Aguas Orientales, Aguas del Sauce, del grupo Vivendi y Aguas de Bilbao Bizkaia. Si bien en una primera instancia preclasificatoria, todas las ofertas recibieron informes favorables, el consejo de administración de OSE decidió excluir a los consorcios Aguas Orientales y Aguas de Bilbao Bizkaia, dejando solo en la carrera a Aguas del Sauce. Esta decisión de OSE, apoyada en un informe del consultor externo Augusto Durán Martínez, fue duramente cuestionada por los grupos excluidos.

A consecuencia de los recursos administrativos interpuestos y de la opinión de la fiscalía, la ministra de vivienda, Beatriz Martínez, revocó la decisión de OSE, y resolvió volver a incluir a los consorcios afectados. Ahora era Vivendi quien protestaba, hasta el punto que Aguas del Sauce se retiró de la licitación.

Los dos consorcios finalistas fueron, a su vez, cuestionados por FFOSE, que consideraba que ninguno de ellos estaba habilitado para presentarse a la licitación. En el caso de Aguas Orientales, se objetó su participación por entender que disponía de información privilegiada, ya que había participado en la redacción de los proyectos que formaban parte de los pliegos de condi-

<sup>316</sup> Bilbao Bizkaia Kutxa, que participaba a través de su sociedad inversora Kartera Uno.

<sup>317</sup> La voluntad privatizadora quedaba reflejada en el hecho que este crédito representaba, aproximadamente, el 60% del presupuesto disponible para todo el país.

ciones de la licitación. Aguas de Bilbao Bizkaia fue objetado por el hecho que sus estatutos de creación no la habilitaban para desarrollar actividades fuera del territorio español, tal y como reconoció el propio Tribunal Vasco de Cuentas, que dictaminó contra la aventura del operador vasco<sup>318</sup>. A pesar de todo, una vez abiertos los sobres, el consorcio vasco resultó ganador. La oferta del consorcio vasco recogía un pago de 150 millones de dólares en forma de canon, en parte para cubrir el crédito de OSE y a pagar mensualmente, una inversión de unos 140 millones de dólares, y el depósito de una garantía de 20 millones. A diferencia de OSE, URAGUA quedaba exenta del pago del IVA<sup>319</sup>.

De forma mimética a la primera concesión, la primera medida adoptada por URAGUA fue la misma: la supresión de las fuentes públicas, especialmente sensible en los barrios de menos recursos. Éstas habían sido instaladas por OSE con el objetivo de garantizar el acceso al agua, pero los operadores privados las desmantelaban para obligar a la población a conectarse domiciliarmente. Pero en su área de concesión, con sectores más populares, URAGUA se encontró con mucha más oposición. Así, en el barrio de San Antonio III, donde el día después de la supresión de las fuentes públicas se produjo un corte en el suministro, la oposición popular pudo recuperar sus fuentes, aunque era el ayuntamiento quien se hizo cargo de los gastos.

Sólo 8 meses después de iniciarse las operaciones, en junio de 2001, ya se hacían evidentes muchos problemas, con un servicio considerablemente degradado respecto del que ofrecía OSE: falta de inversiones comprometidas en saneamiento, que se hacían notar especialmente en verano, cuando la población aumentaba; constantes errores de facturación; y problemas de calidad del agua. Se podía decir, sin riesgo de equivocarse, que entre Aguas de la Costa y URAGUA, el agua de Maldonado era la más cara y la de peor calidad de todo Uruguay.

Constantemente se producían interrupciones del servicio, como el corte de suministro de 4 días en la ciudad balnearia de Piriápolis. Así mismo, un informe crítico de la FFOSE revelaba que URAGUA presentaba notables atrasos en el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, como eran el enviar informes mensuales de análisis de muestras, o el envío a OSE de la información requerida sobre facturación.

---

<sup>318</sup> En abril de 2003, el Tribunal Vasco de Cuentas (TVC) advirtió que el Consorcio Aguas de Bilbao Bizkaia, *no tenía capacidad legal para actuar fuera de su ámbito territorial y, por lo tanto, para acudir a las licitaciones de Uruguay y Argentina*, señalando *deficiencias* en varios aspectos de su gestión. En esos mismos días, el Ayuntamiento de Bilbao exigía al consorcio que liquidase su participación en URAGUA, para poner fin a un capítulo negro de la su historia. Por otra parte, en agosto de 2003, el mismo TVC sancionaba una auditoría que determinaba que el consorcio Aguas de Bilbao gastó de forma incorrecta 190 millones de euros recaudados para obras de saneamiento, denunciando el desvío de una parte de los fondos obtenidos a través de un canon que se aplicaba a la factura del agua. Parte de este dinero, más de 3 millones de euros, sirvieron para financiar la creación de URAGUA, así como obras en Maldonado y Buenos Aires. Finalmente, la auditoría del TVC dejaba constancia del *descontrol con el que se han llevado a cabo los proyectos de expansión en Argentina y Uruguay*.

<sup>319</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

En abril de 2002 se descubrió que el agua suministrada por URAGUA estaba contaminada con coliformes fecales, y OSE declaró una emergencia de salud pública. El 20% de las muestras recogidas en Punta del Este y Piriápolis presentaban coliformes, por lo que OSE declaró el agua no potable, y recomendó hervirla antes de beberla. URAGUA respondió diciendo que la medida de OSE tenía más a ver con la política que con el agua, y en mayo el ministro de medio ambiente intervino para afirmar que ya no había emergencia de salud pública, anunciando la creación de una comisión conjunta con OSE para examinar la situación<sup>320</sup>.

Acto seguido, se produjeron vertidos de aguas residuales en el puerto del balneario, puesto que URAGUA no había efectuado la limpieza mensual de la tubería, estaba utilizando filtros de baja calidad, y no había desinfectado el sistema de tuberías. Esta sucesión de despropósitos nunca se había dado con OSE en los anteriores 50 años.

A pesar de todo, el gobierno no reaccionó; más bien lo contrario. Después de la fuerte devaluación de la moneda de mediados de 2002, que ciertamente afectó a URAGUA, puesto que las tarifas estaban en pesos<sup>321</sup>, cuando el canon a pagar a OSE eran dólares, el operador renegoció el contrato y consiguió una reducción del 40% de los pagos de concesión acordados. Por ejemplo, el 2% de la facturación dirigido a financiar el regulador, se bajó al 0,2%. Además, la garantía de la empresa se convirtió en títulos de deuda pública, y ya no se debían pagar en dólares, lo que supuso una reducción de pagos del 30%. Y de los 150 millones de dólares comprometidos en obras, se dejaba la cifra en 80. Desde el punto de vista económico, el negocio era pésimo para el estado, aunque probablemente URAGUA también se movía en pérdidas. Pero, en general, la empresa salió muy bien parada de esta negociación, pues pese a no cumplir con los cronogramas de obras acordados en el contrato, dejaba de hacer efectivo parcialmente el pago de los cánones previstos, acudiendo a una serie de reconsideraciones contractuales con el estado, que asumió parcialmente las pérdidas ocasionadas.

Pese a esta renegociación, se comenzaba a percibir en el operador privado una cierta voluntad de rescindir el contrato. Un informe interno de Aguas Bilbao Bizkaia admitía que el negocio de URAGUA era inviable *económica y financieramente*. El estudio constataba que el operador presentaba *claras situaciones de deficiencia de tesorería*, que se atribuían al *fuerte ritmo inversor al que le obligaba el contrato*<sup>322</sup>.

Aquel año 2003, URAGUA acumulaba un atraso notable en la inversión planificada y renegociada<sup>323</sup>, y comenzaba a atrasarse en el pago de los cánones mensuales, utilizando estos como una herramienta de permanente renegociación; una deuda de tres meses implicaba la rescisión del contrato. En julio de 2003, el gobierno de Jorge Batlle, hasta el momento alumno ejemplar del FMI, perdió la paciencia, y exigió una retirada ordenada de la empresa y una devolución de la concesión a OSE. Pero URAGUA siguió operando hasta inicios de 2004.

<sup>320</sup> *Water privatisation in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2002.

<sup>321</sup> El operador pasó a ingresar, de cerca de 20 millones de dólares, a poco más del 50%. *La concesión de servicios URAGUA en Maldonado, Uruguay*, Hugo Roche, Conferencia Internacional sobre Financiación de los servicios de agua y saneamiento, BID, noviembre de 2003.

<sup>322</sup> *Un informe interno del Consorcio ve inviable su negocio en Uruguay*, El País, 25 de enero de 2003.

<sup>323</sup> Atraso que el gerente de URAGUA situaba en 2 millones de dólares.

A medida que se acercaba el referéndum de octubre de 2004, y en previsión de que éste pudiese complicar la presencia de URAGUA en Maldonado, el operador envió un comunicado al ministro de vivienda Oscar Brum, 48 horas antes de la consulta popular. En este comunicado, URAGUA anunciaba que si la reforma resultaba aprobada, iniciaría las acciones para la rescisión de la concesión *por imposibilidad legal del cumplimiento del objeto del contrato*<sup>324</sup>.

Pero un año después del referéndum, y pese a la presencia del gobierno de Tabaré Vázquez, la reforma constitucional todavía no se había aplicado. Para la CNDAV, era necesario anular de forma inminente los contratos existentes con las multinacionales, las concesiones de URAGUA y Aguas de la Costa. Pero la interpretación del gobierno era ligeramente diferente. En mayo de 2005, Tabaré Vázquez firmaba un decreto que interpretaba el texto de la reforma constitucional de octubre de 2004, con el que se quería autorizar a las empresas privadas a seguir operando hasta el final del contrato: *las personas jurídicas no estatales que tengan la calidad de prestatarios del servicio público de saneamiento o del servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano, en virtud de contratos anteriores al 31 de octubre de 2004, continuarán suministrando estas prestaciones hasta el vencimiento del plazo originalmente pactado*. Pero en el mismo decreto se citaban la *adopción inmediata de las medidas dirigidas a asumir en forma directa y exclusiva la prestación del servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano que actualmente estén asumiendo prestadores no estatales sin plazo contractual o con carácter precario*. Este decreto, absolutamente contradictorio, era conocido por los activistas como la *Ley Suez*. Por otra parte, este decreto también podía suponer la retirada de algún otro operador privado de capital nacional, como Aguas Corrientes del Pinar<sup>325</sup>, y unos 12 operadores comunales, mayoritariamente organizados como cooperativas, y su absorción por OSE.

En junio de 2005, Mariano Arano, el nuevo ministro de medio ambiente, retiró la concesión a URAGUA, pero explícitamente no por la reforma constitucional, sino por incumplimiento de contrato. Entre otros motivos, por los atrasos del cobro de los cánones mensuales.

La empresa reaccionó inmediatamente. Para poder rescatar su inversión no amortizada, URAGUA amenazó de presentar una demanda por 24 millones de dólares en el CIADI contra el gobierno de Uruguay, basándose en el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones con España, pese a que el contrato recogía que todas las diferencias se deberían resolver ante instancias nacionales. Pero el caso no llegó a los tribunales, aunque URAGUA se reservaba el derecho a acudir al CIADI. Uruguay aceptó un flojo compromiso: OSE recuperaba los activos de la empresa, valorados en 15 millones de dólares, y URAGUA no presentaría la demanda. En aquellos momentos, URAGUA había pagado unos 16 millones en concepto de cánones, con unos 6 millones pendientes de pago. El gobierno cobraría sólo parte de los cánones pendientes, cerca de un millón de dólares, un importe similar al de la deuda de la empresa, asumido por OSE. Así mismo, OSE se quedaría con los cerca de 3 millones de facturas por cobrar, y con la garantía depositada por Uragua, ahora en forma de

---

<sup>324</sup> *Uruguay, la izquierda a prueba*, El País, 31 de octubre de 2004.

<sup>325</sup> Concesión que funcionaba en el departamento de Canelones desde 1950, y que fue absorbida por OSE en diciembre de 2006.

deuda pública, valorada en 15 millones de dólares<sup>326</sup>. En octubre de 2005, el área de abastecimiento de URAGUA quedaba nuevamente en manos de OSE<sup>327</sup>.

AgBar imitó el planteamiento de URAGUA, y amenazó con otra demanda si se cuestionaba el contrato de Aguas de la Costa.

Pero finalmente AgBar saldría de Uruguay el año 2006. En septiembre de aquel año, el estado adquirió la participación accionaria de AgBar a Aguas de la Costa por más de tres millones de dólares, el doble de lo que pagó en su día AgBar; según OSE, se trataba de un buen negocio, dado que valoraba Aguas de la Costa en 10 millones de dólares<sup>328</sup>. De esta forma, OSE se quedaba el 60% de la empresa Aguas de la Costa, mientras que el restante 40% quedó en manos de SEINCO, que no aceptó la oferta de OSE<sup>329</sup>. Según un comunicado de AgBar, la salida de Uruguay era *parte de su decisión de desinvertir en aquellas empresas y sectores no estratégicos para el grupo*, así como por la falta de perspectivas de mercado. Con este movimiento, el estado pasaba a ser de nuevo el operador único estatal, y nuevamente las tarifas se regularizaban en todo Uruguay. La CNDAV celebró la salida de AgBar, pero objetó la creación de una asociación público-privada. Según el presidente de OSE, Carlos Colacce, sobre la posibilidad que el 100% de Aguas de la Costa fuese pública, manifestaba que se debe *respetar la voluntad de los que son, a día de hoy, los propietarios del 40% restante; nosotros no podemos obligar a vender parte de sus bienes a unos privados... en definitiva, no habrá diferencias para el usuario*. El presidente añadía que posiblemente, *en un futuro próximo, inmediato o medio, compremos el 40% y toda la empresa pase entonces a manos directamente de OSE*, pero la otra posibilidad es que *nunca se consolide esta operación de compra y nosotros seguimos con nuestro 60% hasta el año 2018, cuando la concesión termina*. A pesar de todo, la primera acción de la nueva empresa sería la *de equiparar las tarifas a las del resto de usuarios del país*.

---

<sup>326</sup> *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, Jorge Ducci, BID, 2007.

<sup>327</sup> Desde agosto de 2005, OSE trató de hacer un proceso de traspaso, pero Uruguay se negó, impidiendo el paso de los técnicos de OSE a las instalaciones del operador privado. Ante esta actitud, OSE se planteó incluso la intervención de URAGUA. El motivo principal era que, pese a estar de acuerdo las partes en la rescisión del contrato, había discrepancias sobre la fecha efectiva de traspasa. Uruguay aseguró que no traba transición con OSE, La República, 22 de agosto 2005.

<sup>328</sup> Aguas de la Costa había efectuado, desde el inicio del contrato, una inversión de unos 12 millones de dólares.

<sup>329</sup> SEINCO tasaba su participación en 12 millones de dólares, y pedía 5; OSE sólo estaba dispuesto a pagar dos.

Aguas de la Costa cerraba el ejercicio 2006 con beneficios, pero el año 2007, con la recuperación de la empresa y la implementación de la tarifa unificada OSE, muy inferior a la de AgBar, el resultado se mantuvo, pese a las inversiones efectuadas. El 40% del resultado fue a los socios privados, pero el 60% restante se dirigieron a nuevas infraestructuras, así como para hacer los pagos para cancelar los préstamos solicitados para pagar las obras previas a la privatización en todo Maldonado, unos 6 millones de dólares anuales<sup>330</sup>. Se aplicaba así, de forma muy aclaradora, uno de los principios del modelo PPP<sup>331</sup>.

### Breve apunte sobre alternativas al modelo de privatización

Aunque el objetivo de este documento no es el análisis detallado de los modelos alternativos de gestión pública, sí que conviene hacer una breve referencia a ellos. Teniendo en cuenta lo que se ha explicado anteriormente, cada vez hay más conciencia de que los operadores públicos de agua, responsables de cerca del 95% del suministro de agua en todo el mundo, merecen toda la atención y apoyo. Pero se debe apostar por una gestión pública que devuelva la capacidad de gestión y decisión a los usuarios de los servicios; el sector público también requiere de mecanismos de control por mantener y mejorar su eficacia, y por eso se debe favorecer la participación y el control social. Sin duda, los operadores públicos representan una oportunidad para mejorar la gobernanza sobre un territorio.

El sector privado se ha centrado allí donde la posibilidad de negocio era más alta, dejando para el sector público las zonas menos rentables. Esto representa que un sector público ya de por sí debilitado, ha tenido la obligación de garantizar el acceso universal al agua en zonas donde la rentabilidad económica del sistema es más que difícil, pero imprescindible para la población de estas zonas. Por esto, así como todo lo anterior, los operadores de agua deben mantenerse en la esfera pública, sin injerencias externas del sector privado con ánimo de lucro.

Una de las claves para mejorar la ampliación de las redes es comenzar a trabajar a partir de las empresas públicas, mejorando su funcionamiento, con ayuda política, técnica y económica, así como con reformas administrativas y el refuerzo de los organismos reguladores y los marcos normativos.

---

<sup>330</sup> Por noticias recogidas en la prensa, se habla de beneficios alrededor del millón de dólares, cifra difícil de creer para un volumen de usuarios tan pequeño. El Correo, 7 de enero 2008.

<sup>331</sup> *¿Por qué no vende STA ese 40%? Porque tienen la expectativa de un beneficio, a pesar de que saben que el nuevo costo será, precisamente, precisamente, el de la tarifa de OSE, que, dicho sea de paso, para algunos pobladores es menor, pero para otros es mayor, y la gran diferencia está dada por las altísimas tasas de conexión. No tenemos que olvidar que la concesión implicaba no solo el servicio de abastecimiento de agua, sino también el saneamiento. ¿Qué costo puede tener ese saneamiento y cómo iba a afectar las futuras ganancias de Aguas de la Costa, de realizarse obligatoriamente, de acuerdo con lo estipulado en la concesión? ¿Está hecho ese cálculo? No; no está hecho aquí. Ese cálculo lo hizo la gente de STA, porque sabe que ahora el costo del saneamiento lo asume, como es su responsabilidad para todo el territorio nacional, la Administración de las Obras Sanitarias del Estado. Ni más ni menos: asume OSE el costo del saneamiento de toda esa zona. Por lo tanto, no va a ser una obligación de Aguas de la Costa como empresa...*Extraído del debate parlamentario de julio 2006.

**Características a seguir por los servicios públicos de agua y saneamiento:**

- Universalidad: acceso universal a servicios de agua y saneamiento
- Equidad: accesibilidad económica a los servicios básicos de agua y saneamiento
- Integralidad: comprender el ciclo integral del agua
- Gestión pública
- Participación y control social: involucramiento de la ciudadanía en la gestión del agua
- Intersectorialidad: acceso al servicio tanto para sectores urbanos como rurales
- Calidad del servicio: servicio regular, continuo, eficiente, seguro y con calidad

En los países del sur se ha puesto en marcha un amplio abanico de enfoques innovadores para reformar los sistemas públicos de suministro urbano. En muchos casos, las reformas parten de la participación ciudadana y otras formas de democratización. Muchas veces, el objetivo es superar la burocracia, la corrupción y otros problemas que suelen encontrarse en la raíz del fracaso del servicio público, y garantizar el agua potable y asequible para todos y todas a través de empresas que sean verdaderamente públicas, no solo por lo que se refiere a la titularidad, sino también a la participación.

En muchos casos, han salido nuevas formas de cooperación o de asociaciones locales entre operadores públicos de agua, comunidades, sindicatos y otros grupos clave. Además, cada vez se está prestando mayor atención a las asociaciones entre empresas públicas de agua. Estas asociaciones han propiciado el encuentro entre empresas públicas que funcionan bien y otras con peor rendimiento para compartir conocimientos y, de esta manera, mejorar la calidad de la empresa con más problemas.

Las asociaciones entre organismos públicos van ganando, poco a poco, un apoyo político de alto nivel. Así, se dio un importante paso adelante cuando la Comisión de las NNUU sobre el Desarrollo Sostenible (CDS-13), en su cumbre de 2005, incluyó las asociaciones entre organismos públicos en la lista de medidas que se deberían poner en práctica.

El gran desafío consiste ahora en traducir este apoyo de asociaciones entre organismos públicos en compromisos políticos y económicos concretos por parte, por ejemplo, de los donantes. Con esta finalidad, la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento de la ONU, mediante el Plan de Acción Hashimoto, dispone de un grupo de trabajo sobre asociaciones público-público (lo que generalmente se llama *PuPs*, del inglés *Public-public-partnership*) que está analizando las medidas prácticas para desarrollar asociaciones de este tipo como método para acelerar el avance hacia los ODM. En este contexto se ha impulsado la creación de la Alianza para los Parteneriados Públicos del agua,

<sup>232</sup> Consultar el libro *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Edición el Topo. 2005.

conocida por sus siglas en inglés como WOPs, que cuelga de la agencia UN-Habitat<sup>333</sup>. Como primeras experiencias, se puede aportar la tarea efectuada por ASSEMAE en Brasil, la colaboración entre las empresas públicas de Huancayo, Perú, y ABSA, el nuevo operador público de la provincia de Buenos Aires, y entre OSE, el operador estatal de Uruguay, y la ciudad boliviana de Potosí. Sin embargo, a día de hoy, y aunque el WOP dice perseguir facilitar la interacción y el intercambio entre operadores de agua, no está permitiendo la implicación activa en el proceso de administradores de operadores públicos, que en definitiva deberían contribuir al diseño del proceso.

## Conclusiones

Tal y como se ha mostrado en este estudio, actualmente muchas personas en el mundo no tienen un acceso seguro al agua potable y a un saneamiento básico; que este problema no es por falta del recurso, sino de voluntad política, que se están dando retrocesos y que, por tanto, es necesario conocer que políticas han impulsado hasta ahora los bancos de desarrollo y los principales organismos donante para reformularlas.

Es vital que este cambio de enfoque comience por las organizaciones donantes y los gobiernos, que deben dejar de promover el mito de que el sector privado facilitará las nuevas conexiones necesarias para alcanzar los ODM, ya que la realidad ha sido otra: no se ha invertido lo necesario para llegar a cumplir los ODM y la inversión ha sido en su mayoría financiada mediante fondos públicos, no privados.

Para tratar de mostrar que el sector privado no puede ser el depositario de los ODM, en este estudio se ha analizado su comportamiento en Sudamérica, una región que en su momento se consideró el laboratorio de las privatizaciones, y la prueba del éxito de éstas.

La ola privatizadora se inició el año 1993, con el proyecto de la ciudad de Buenos Aires, la mayor privatización hasta el momento, convertida por el BM y el BID en el paradigma a seguir en todas partes. Las instituciones crediticias condicionaron fuertemente sus créditos a la presencia de las multinacionales, hasta el punto que no se puede entender esta entrada de inversores privados sin la financiación de las IFI. Pero después de los acontecimientos de la guerra del agua de Cochabamba, y en una concatenación ininterrumpida de rescisión de contratos, se puede concluir que el nuevo siglo ha llevado a las multinacionales hacia una salida de la región poco ordenada y más bien

---

<sup>333</sup> Sin embargo, también sobre esta nueva herramienta se ciernen las amenazas de siempre, y las multinacionales del sector están efectuando movimientos para cooptar al WOPs: ...la cooperación entre operadores de agua, o WOPs, puede ser un mecanismo útil con el que ayudar al desarrollo de capacidades de los operadores públicos. Dada la preponderancia del sector público, es previsible que la mayoría de las colaboraciones resultantes serán entre operadores públicos. Sin embargo, no excluimos la participación de operadores privados, ONG o aquellos que sin ánimo de lucro puedan contribuir al funcionamiento de los operadores públicos.

convulsa, donde a las protestas sociales se han añadido a menudo demandas de las multinacionales ante el CIADI. Hoy por hoy, nos encontramos que pocas multinacionales han mantenido la actividad en la región, y que la mayoría de éstas son españolas, encabezadas por Aguas de Barcelona y Proactiva Medio Ambiente, una joint venture entre la constructora FCC y Veolia, así como Urba-ser-Dragados y el Canal Isabel II. De hecho, actualmente el 82% de las privatizaciones en Sudamérica están en manos de multinacionales españolas, aunque la dinámica está siendo la de abandonar contratos.

De hecho, en Sudamérica cerca del 62% de los contratos privados se han visto modificados y/o cancelados por un motivo u otro, y de éstos, el 57% han acabado pasando, de nuevo, bajo el control del sector público. Todas estas cifras son especialmente significantes si se tiene en cuenta que esto ha sucedido en un periodo inferior a los 10 años, cuando estos contratos eran, de media, por 30 años. Este retorno hacia el sector público, que ha recuperado la mayoría de las concesiones privatizadas, se ha hecho bajo diferentes fórmulas: desde el control estatal, provincial y municipal, a la de los propios trabajadores o la gestión comunitaria.

En el estudio también se hace un análisis pormenorizado de la inversión española en el Cono Sur, donde ha sido especialmente intensa. Cerca del 80% de las privatizaciones que se iniciaron en esta parte del continente tenía presencia española. Si bien en Chile estos operadores privados han podido conservar el 50% de los contratos, en el caso de Argentina se puede afirmar que el proceso de privatización fue un absoluto desastre, y solo se mantienen vigentes el 14% de los contratos. Y en Uruguay, después de la reforma constitucional, ninguna multinacional conservó su contrato.

En vista de todo esto, las organizaciones donantes y los gobiernos tienen que dejar de priorizar el sector privado, y deben invertir la tendencia de reducción de la financiación de servicios de agua y saneamiento, compensando la falta de inversión que se ha producido en la última década. Se necesita una cantidad significativamente mayor de fondos de donantes, pero es importante que el dinero se gaste de una manera apropiada.

Actualmente existen resultados satisfactorios en los modelos de gestión pública con participación ciudadana. Es necesario que se centre la atención en la mejora de estas dinámicas, ya que el agua no es una mercancía, el agua es un derecho humano; el agua es de todos y todas, y para todos y todas.





**ESFeres es la colección de estudios y análisis de Ingeniería Sin Fronteras Cataluña. Pretende brindar materiales e instrumentos para la reflexión y el debate sobre el papel de la Tecnología para el Desarrollo Humano, que contribuyen a mejorar la acción política y educativa al Norte de los movimientos sociales, universidades, ONGD y otros actores de la cooperación internacional.**

**Edita**



**Financiado por**



Diputació de Lleida



**Diputació  
Barcelona**  
xarxa de municipis



**Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament**