

Capítulo cuatro

Aguas públicas: Lecciones desde Buenos Aires

por Daniel Azpiazu¹ y José Esteban Castro



En 1993 el gobierno argentino otorgó al consorcio privado Aguas Argentinas S.A. (AASA), encabezado por la empresa multinacional francesa Suez, una concesión por 30 años para proveer los servicios integrados de agua y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En aquel momento, AASA se convirtió en la mayor concesión privada de su tipo en el mundo, cubriendo una población de cerca de nueve millones de personas. El proceso se enmarcó en uno de los más vastos y acelerados programas de privatización del mundo (a excepción de las economías del ex bloque soviético), plenamente consustanciado con las recomendaciones del llamado Consenso de Washington. Este proceso se anunció como el buque insignia de la privatización, que debía replicarse en otros países.² Después de casi 13 años de gestión caracterizada por múltiples incumplimientos empresariales que contaron frecuentemente con la complacencia oficial, a fines de marzo de 2006 el gobierno nacional presidido entonces por Néstor Kirchner decidió revertir al estado la responsabilidad de la prestación del servicio.

Estrictamente hablando, la de-privatización de AASA no fue un caso de “remunicipalización”. Primero, la concesión había sido otorgada por el gobierno federal y no por las autoridades municipales. Segundo, fue adquirida por una compañía pública específicamente creada para el caso, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), bajo el control del gobierno nacional. No obstante, el servicio opera a nivel municipal y las lecciones aprendidas de este caso son importantes para el tema de la remunicipalización cubierto en este libro. En particular, el caso destaca cómo el legado del proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento dificulta la reorganización de dichos servicios en torno a objetivos de bien público, en especial el objetivo de subordinar la rentabilidad empresarial a las metas sociales de acceso universal a servicios públicos de calidad.

En la primera parte de este capítulo examinamos aspectos clave de la concesión otorgada a AASA para contextualizar la posterior cancelación del contrato privado. A continuación, analizamos el largo y conflictivo proceso de renegociación contractual que tuvo lugar entre 2002 y 2006, el cual involucró no sólo al gobierno nacional, al Congreso y al operador privado, sino también a gobiernos extranjeros, tribunales internacionales, sindicatos (principalmente al Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias, SGBATOS), organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas independientes, entre otras. La tercera parte examina los problemas asociados al marco institucional normativo y

regulatorio que se creó a partir de la renacionalización y la creación de AySA. Finalmente, se analizan el desempeño y principales características del operador público.³ Concluimos con las lecciones extraídas de la traumática experiencia privatizadora de Buenos Aires, especialmente en relación a las formas de gestión que permiten o dificultan la defensa del carácter público y universal del acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento.

Obteniendo beneficios de un mal desempeño empresarial

Cualquiera sea la dimensión analítica que se considere, la gestión de AASA reconoce dos grandes sub-periodos. El primero, entre 1993 y principios de 2002, se caracterizó por recurrentes renegociaciones contractuales relacionadas con incrementos tarifarios y por repetidas quejas gubernamentales por incumplimientos en materia de inversiones, metas de expansión, prevención medioambiental, y control de la calidad del agua, entre otros temas; estas renegociaciones siempre fueron favorables a los intereses de la concesionaria, y la complacencia oficial se tornó en falta de voluntad de afrontar el costo político de interrumpir el esfuerzo privatizador. El segundo, que será analizado en la próxima sección, remite al demorado y conflictivo proceso de renegociación contractual dispuesto en el marco del abandono del régimen de conversión fija con el dólar estadounidense.⁴

Los términos de la concesión originaria, las principales modificaciones introducidas con posterioridad, y los factores subyacentes a la estrategia de la empresa ayudan a entender las dinámicas de estos dos periodos. En pocas palabras, en el contrato original el operador se comprometía a: 1) garantizar el acceso universal para el año 2003 (pasando de un 70% de cobertura para el servicio de agua en 1993 a 100% en 2003, y de 58% a 95% para el servicio de cloacas en el mismo periodo); 2) realizar mejoras en la calidad del servicio para alcanzar estándares internacionales; y 3) incorporar nuevas tecnologías para el tratamiento de aguas residuales. Estos objetivos debían alcanzarse mientras se mantenían tarifas “razonables”. Cabe también destacar que un elemento determinante en la otorga de la concesión a AASA fue la oferta de una reducción inicial de un 26.9% sobre la tarifa vigente en 1993, que superó las ofertas de los demás contendientes en la licitación.⁵

El contrato original dividía el periodo de la concesión en seis quinquenios, y estipulaba revisiones del contrato al final de cada periodo para verificar el cumplimiento

del operador con las metas de expansión, inversiones, y congelamiento de las tarifas, que eran parte integral de la oferta original. Sin embargo, subsecuentemente los primeros 10 años del contrato quedaron exentos de esta congelación de tarifas a solicitud de la compañía. La regulación del servicio, como surge del propio Marco Regulatorio establecido por el Decreto 999/92, quedaba bajo responsabilidad del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).

En cuanto a la calidad de la provisión de agua y servicios cloacales, el contrato adoptó los parámetros físico-químicos y bacteriológicos recomendados por la Organización Mundial de la Salud. Se acordaron medidas específicas de protección medioambiental, que requerían de la concesionaria la construcción de plantas para el tratamiento de aguas residuales con el objetivo de eliminar progresivamente la contaminación de las fuentes de agua. La regulación de las tarifas se basó en un límite impuesto a los aumentos que podía solicitar el operador privado determinado por el ingreso promedio por usuario, por el cual ETOSS podía exigir reducciones de las tarifas si este ingreso fuera a exceder un nivel establecido. Sin embargo, al igual que con otros términos del contrato original, en los años siguientes este criterio fue modificado en renegociaciones contractuales, siempre en beneficio de los intereses de la compañía privada.

El contrato también establecía dos posibilidades para otorgar ajustes en las tarifas: ajuste “ordinario” y “extraordinario”. La primera sería considerada durante las revisiones del cumplimiento al final de cada quinquenio, mientras la segunda podría concederse en caso de cambios en los costos operativos de la compañía, medidos con un índice especial. Notablemente, antes de que finalizara el primer año de la concesión, AASA solicitó una “revisión extraordinaria” de las tarifas con el argumento de que había sufrido pérdidas operativas no previstas, y ETOSS autorizó un aumento de la tarifa de un 13.5%, que se vino a sumar a un aumento considerable en el “cargo por infraestructura” fijo que se aplicaba a los usuarios recién conectados.⁶

A partir de ese momento, la concesión se caracterizó por un empeoramiento de los incumplimientos de las metas contractuales, en particular con relación al ritmo de inversiones, a la expansión de la cobertura y a la calidad de los servicios. También se caracterizó por una presión incesante del operador para extraer concesiones por parte de las autoridades, incluyendo demandas para “dolarizar” las tarifas y buscar una solución a los problemas de morosidad e incobrabilidad del cargo

por infraestructura por parte de los usuarios recién conectados, en su mayoría pobres. El gobierno respondió favorablemente a las demandas de la compañía y en 1997 estableció un proceso para renegociar el contrato, que introdujo modificaciones sustantivas de los términos originales (Decretos 149/97 y 1167). Las renegociaciones continuaron entre 1997 y 1999 y resultaron en modificaciones adicionales para responder a los intereses del operador privado. Los nuevos términos del contrato incluyeron entre otros: la dolarización real de la tarifa, que llegó a vincularse directamente con la evolución de un índice combinado de precios de EE.UU.,⁷ la eliminación del principio regulatorio que limitaba los aumentos de la tarifa en función del ingreso medio por usuario; la introducción de la posibilidad de solicitar una “revisión extraordinaria” del contrato cada año; y la cancelación o postergación de varios compromisos de inversión originalmente acordados. En este contexto, la primera revisión quinquenal del contrato, originalmente programada para 1998, se pospuso hasta 2001, momento en el cual AASA y ETOSS negociaron a puertas cerradas un acta de acuerdo en la que se aprobó el Segundo Plan Quinquenal. El nuevo plan dispuso que, frente a los nuevos compromisos de AASA de efectivizar las inversiones no realizadas, adelantar otras y alcanzar las metas estipuladas originalmente, cabía establecer un incremento tarifario,⁸ y la incorporación de nuevos cargos fijos.

Ahora bien, a pesar de todas las revisiones introducidas en favor del concesionario privado, ETOSS estimó que durante 1993-2002 AASA sólo cumplió con el 60.9% de sus objetivos contractuales de inversión y expansión. Un pobre desempeño si se tiene en cuenta que el cálculo se hizo sobre la base de compromisos de inversión reducidos a través de revisiones contractuales.⁹ En términos de protección medioambiental, AASA no cumplió tampoco con sus compromisos contractuales. Por ejemplo, según la revisión de ETOSS se seguían registrando niveles de sustancias dañinas (como arsénico, cianuro, metales pesados y nitratos) muy superiores a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud. Por otra parte, AASA no había evaluado los posibles impactos medioambientales cuando decidió cerrar una serie de pozos de agua subterránea en la zona sur del Gran Buenos Aires, con lo cual varias municipalidades se tornaron dependientes del suministro de agua bombeada desde el Río de la Plata. Esta decisión finalmente provocó un aumento de la capa freática en dicha zona, lo que condujo a inundaciones recurrentes de edificios y calles en los municipios de Lomas de Zamora, Quilmes y Morón, y también empeoró la contaminación de las fuentes de agua subterránea de la

región. En 2001 la municipalidad de Berazategui presentó una demanda judicial contra AASA por incumplimiento de los compromisos contractuales originales de construir instalaciones adecuadas para el tratamiento de aguas residuales, que todavía estaban siendo vertidas sin tratar en el Río de la Plata. Más tarde, la evidencia acumulada sobre este tipo de impactos medioambientales negativos de las actividades de AASA se convertiría en un elemento central para la cancelación del contrato.¹⁰

La falta de acatamiento de los compromisos originales también se reflejó en el incumplimiento de los objetivos de expansión. Aunque el objetivo original de pasar de 70% a 100% en la cobertura de abastecimiento de agua para 2003 había sido reducido a 88% en 2002, solamente se llegó al 79%. Igualmente, el objetivo original de aumentar la cobertura del servicio de cloacas de 58% a 95% había sido reducido al 74%, pero escasamente se alcanzó el 63%. Esto significa que, en 2002, quedaban todavía 800,000 personas sin acceso al agua, y más de un millón sin servicios cloacales. El nivel de incumplimiento es sustancialmente más alto si consideramos los objetivos originales para el tratamiento primario de aguas residuales, que AASA sólo logró completar en un 7%, lo cual dejó a más de seis millones de personas sin este servicio.¹¹

Otro indicador del pobre desempeño del concesionario privado es la regresión de las tarifas. Primero, entre mayo de 1993 y enero de 2002 la tarifa residencial media aumentó en un 87.9%, mientras que durante ese mismo periodo el Índice de Precios al Consumidor solamente se incrementó en un 7.3%. Segundo, durante las renegociaciones del contrato fueron eliminados de la estructura tarifaria una serie de criterios progresivos que proporcionaban un cierto nivel de subsidio cruzado para ayudar a los usuarios de menores ingresos, y esto se reflejó en el impacto desigual que tuvo el alza de las tarifas sobre los diferentes grupos de usuarios. En ese sentido, entre 1993 y 2002 la tarifa básica aumentó en un 177% y la factura promedio en un 62%, pero los usuarios de alto consumo solamente registraron un aumento del 44%.¹²

Lo discutido hasta aquí presenta un análisis sintético de las condiciones que permitieron al concesionario privado sacar provecho de una tasa de beneficios media de más del 20% sobre activos netos y de alrededor del 13.3% sobre facturación entre 1994 y 2001. La baja elasticidad de la demanda y la estabilidad relativa del consumo, unidas a un riesgo nulo garantizado por la complacencia e indulgencia

de las autoridades, permitieron que AASA obtuviera beneficios extraordinarios al mismo tiempo que incumplía con los compromisos contractuales. Ello remite a otro aspecto central en la estrategia desarrollada por AASA desde el mismo inicio de la gestión: la minimización de aportes de recursos propios (apenas 2.6% del origen total de la inversión entre 1993 y 2001) y, fundamentalmente, una agresiva y desproporcionada política de endeudamiento superando holgadamente los valores máximos establecidos en el contrato de concesión. Esta deuda se contrajo mayoritariamente con organismos multilaterales de crédito, a tasas de interés mucho más bajas que las vigentes en el mercado local. Ello derivó en que, al desatender el riesgo cambiario, cuando se produjo el colapso del régimen de convertibilidad en 2002 la concesionaria debió enfrentar un endeudamiento de 700 millones USD, lo que representaba más de tres años de facturación bruta y más de 20 veces el patrimonio neto de AASA. A la vez, ello explica por qué en ese año el déficit contable de la empresa superó en un 13% al monto total de facturación.

En resumen, el primer periodo de la concesión estuvo marcado por una serie de modificaciones contractuales, principalmente relacionadas con el aumento de las tarifas, y por el incumplimiento de los compromisos relativos a inversiones, objetivos de expansión, protección medioambiental y calidad del servicio. Todo ello, mientras la compañía apilaba beneficios y deudas.

La saga de la renacionalización

La aprobación a inicios de 2002 de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25561) inició el proceso que llevaría a la cancelación del contrato de AASA. La legislación daba por terminada la paridad fija entre el peso argentino y el dólar estadounidense y establecía un nuevo contexto operativo para compañías privatizadas durante la década de 1990. En particular, la ley cancelaba los mecanismos de indexación previamente aplicados para aumentar las tarifas y retornó las tarifas del servicio público a la moneda nacional (pesificación). La ley también estipulaba que todos los contratos con compañías privadas serían sujetos a renegociación, pero mientras tanto los operadores privados no podían suspender o alterar los términos de cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

En este contexto, la renegociación de AASA entró en una etapa compleja. La compañía privada reaccionó de inmediato con presiones al gobierno, de manera

directa y a través de sus accionistas extranjeros, y, especialmente, con apelaciones ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial.¹³ Además, los gobiernos de países donde los accionistas tenían sus sedes, en especial Francia, protestaron ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) para presionar a Argentina a resolver el asunto en favor de AASA. Estos acontecimientos impusieron severas restricciones y empeoraron las condiciones del ya demorado y conflictivo proceso de renegociación del contrato.

AASA no había cambiado su enfoque desde los años 1990 y no mostró inclinación alguna a aceptar la pérdida de los privilegios de los que había disfrutado durante casi una década. En los días de la promulgación de la nueva ley, AASA preparó un plan de emergencia e hizo una serie de peticiones al gobierno: que le proporcionaran un seguro retroactivo para cubrir la diferencia cambiaria que había incrementado su deuda externa hasta cerca de 700 millones USD, la concesión de una paridad del peso frente al dólar para sus importaciones (principalmente transacciones internas entre sucursales extranjeras y locales del propio consorcio), y la suspensión de todas las inversiones de manera unilateral e indiscriminada.¹⁴ Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia en 2003, su gobierno comenzó a considerar seriamente la rescisión del contrato de AASA. Existía entonces una fuerte convicción de que las privatizaciones de la década de 1990, y en particular la de AASA, acarrearaban un pesado costo social. Una serie de informes oficiales¹⁵ y datos recogidos por organizaciones de la sociedad civil, incluidos grupos de usuarios y consumidores y organizaciones no gubernamentales, sugerían que había pruebas suficientes del incumplimiento sistemático por parte del concesionario como para anular el contrato. Sobre la mesa había también un número de opciones alternativas, por ejemplo, una administración privada (preferiblemente con una estructura diferente de accionistas) con más intervención del estado para la planificación de infraestructura y desarrollo, o un contrato adaptado que facilitara la “gestión” privada de la compañía, pero que transfiriera por completo al gobierno la responsabilidad de la expansión de infraestructura y mantenimiento.¹⁶

En principio, el gobierno intentó encontrar una resolución “ordenada” que, por un lado, no implicara hacerse cargo del exorbitante endeudamiento externo del concesionario y, por otro, evitara las fuertes presiones internacionales en caso de rescisión del contrato. En ese contexto, en mayo de 2004 se firmó un acuerdo por el que se mantenían las tarifas vigentes, el Estado suspendía la ejecución de las

multas aplicadas a la firma y acordaba financiar un plan de obras, y AASA suspendía el trámite de las “cuestiones de fondo”, incluyendo la demanda planteada en el CIADI, y se comprometía a presentar un plan de reestructuración de su deuda.

No obstante, la renegociación tomó otro rumbo en octubre de 2004 cuando AASA presentó una nueva propuesta que reavivó la confrontación con el gobierno. La propuesta de AASA incluía una serie de pasos orientados a reconstituir el equilibrio económico y financiero de la concesión: un aumento de los ingresos del 60% a partir de enero de 2005; intervención del estado para obtener un préstamo por 250 millones USD pagaderos en 18 años con una tasa de interés del 3% y un periodo de gracia de tres años; el compromiso del gobierno de hacerse cargo del 48% de las futuras inversiones en infraestructura; y la exención del impuesto sobre la renta. Las autoridades argentinas consideraron inaceptable la propuesta, lo que marcó un punto de inflexión en las renegociaciones. El proceso se hizo aún más antagónico en los meses siguientes, posiblemente porque los principales accionistas del operador privado presentían que el CIADI se pronunciaría a su favor y contra Argentina.¹⁷

Finalmente, después de enfrentamientos cada vez mayores en la negociación, el gobierno aprobó los decretos de Necesidad y Urgencia 303/2006 y 304/2006 en marzo de 2006 para cancelar la concesión a AASA y crear la empresa pública AySA. La nueva empresa fue diseñada con un esquema de propiedad participativa (el estado posee el 90% y el sindicato de trabajadores posee el 10%) y asumió de inmediato la responsabilidad del suministro de servicios de agua y saneamiento en el AMBA.

Un diseño institucional imperfecto

El caso de AySA fue único en la serie de renacionalizaciones implementadas por la administración de Kirchner, entre otras cuestiones porque se buscó consolidar el entorno operativo-institucional de la nueva empresa pública a través de acciones normativas. El Marco Regulatorio propuesto que se sometió al Congreso en 2006 establecía normas específicas para los servicios de agua y saneamiento que formaban parte de una ley nacional, en lugar de hacerlas depender de decretos especiales *ad hoc* sancionados por el ejecutivo, como había sido el patrón durante la década de 1990. Más aun, parecía que el gobierno promovería un debate público

sobre los servicios de agua y saneamiento y más ampliamente sobre los bienes públicos en general. Desafortunadamente, el impacto de esta bienintencionada iniciativa fue limitado debido a una serie de factores. En primer lugar, el debate parlamentario – y, más aun, el social – fue por lo demás escaso, en tanto se hizo valer de hecho la mayoría parlamentaria oficial en ambas Cámaras prácticamente sin una discusión (ni en comisiones, ni en el recinto) acorde a la trascendencia del tema.¹⁸ En segundo lugar, la ley, finalmente aprobada en marzo de 2007, tenía una serie de deficiencias importantes a la luz de las normas y experiencias internacionales existentes. Por ejemplo, no contaba con una provisión para la discusión pública del proceso de renacionalización de AASA, si bien esto podría explicarse parcialmente por el hecho de que no había existido una movilización popular masiva para poner fin a la concesión privada, a excepción de las protestas organizadas por la coordinadora de asambleas vecinales contra Aguas Argentinas.

La legislación creó un nuevo organismo regulatorio de monitoreo y control, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), que formaba parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN). Sus tres directores fueron designados por el ejecutivo federal sin concurso público, sobre la base de méritos profesionales, y sin consulta al Congreso. Por tanto, de inicio, estaba claro que el nivel de autonomía del nuevo regulador estaba seriamente comprometido. La ley también establecía la creación de la Agencia de Planificación (APLA), también parte del MINPLAN, “con funciones de evaluación, estudio, planificación, proyecto, ejecución y control de las inversiones”.¹⁹ La Subsecretaría de Recursos Hídricos (SsRH) devino la autoridad ejecutiva, con la responsabilidad de fijar las tarifas de los servicios de agua y saneamiento, y su Director sería el mismo que el de APLA.

Estas consideraciones ponen de manifiesto que, a pesar de los importantes avances realizados para establecer una nueva entidad pública, el diseño institucional de AySA se vio afectado por importantes deficiencias. Estas van desde una delimitación imprecisa de incumbencias para las distintas entidades, agravada por la multiplicación de los organismos gubernamentales involucrados, hasta la limitación del papel del regulador en las funciones de monitoreo y control y la concentración de la autoridad de ejecución, planificación y regulación en las manos de MINPLAN.

Además, la nueva ley no obliga a realizar consultas públicas para modificaciones sustanciales al sistema (p. ej., alteraciones de tarifas o de los objetivos de expansión).

De igual forma, la participación de los usuarios se limita a la constitución, a partir de las entidades reconocidas como organizaciones de defensa de sus derechos, de una Sindicatura de Usuarios, de carácter meramente consultivo y *ad honorem*. A su vez, se estableció la figura del Defensor del Usuario, que debía ser seleccionado por concurso público tomando en cuenta méritos profesionales, un proceso que no se inició hasta finales de 2010. Está claro que, en ese contexto, los usuarios tenían pocas oportunidades de participación en decisiones cruciales como la fijación de tarifas o la planificación de infraestructura. Cuando finalmente entre en efecto la muy dilatada incorporación de la representación de los usuarios en ERAS a través del Defensor del Usuario y en menor medida a través de la Sindicatura, dicha representación será meramente simbólica a menos que se introduzcan cambios de significación.

En resumen, la creación de AySA permitió avances importantes, en particular al establecer un marco regulatorio específico para el sector de los servicios de agua y saneamiento que facilitara el control y monitoreo. Sin embargo, la concentración de funciones regulatorias y de otros tipos en manos del ejecutivo está alejada de las mejores prácticas internacionales. En la actualidad, el entorno institucional y operativo de AySA está fragmentado, pero la toma de decisiones está centralizada.

El desempeño de AySA bajo examen

Aunque AySA es una empresa de creación reciente, resulta útil evaluar su desempeño en términos de “eficiencia”. En la versión convencional, neoclásica, la definición de eficiencia da prioridad a la maximización de la tasa de ganancia empresarial. Nosotros argumentamos que es necesario ir más allá de los límites de esa definición y recuperar el sentido más amplio de la eficiencia que incluya por ejemplo el rol de los subsidios estatales a la provisión de bienes públicos esenciales y servicios y reconozca los beneficios sociales y ambientales de inversiones cuyo impacto va más allá de una sola agencia o sector.

Si aceptáramos la posición neoclásica, el desempeño de AASA entre 1993 y 2001 sería considerado altamente eficiente, ya que obtuvo una tasa de beneficios media de más del 20% sobre los activos netos. En contraste, la eficiencia de AySA desde su creación puede ser considerada negativa. A pesar de haber recibido transferencias directas del presupuesto nacional equivalentes al 60% de los ingresos brutos, el

balance de la compañía en 2010 mostró pérdidas del 18.5% sobre los ingresos brutos y del 6.6% sobre los activos netos.²⁰ Como alternativa, si le damos prioridad analítica a indicadores tales como la ampliación del acceso a servicios de agua y saneamiento para alcanzar objetivos sociales esenciales, entonces el desempeño de AySA hasta la fecha tendría que ser considerado mucho más “eficiente” que el de su predecesor.

Cuando AySA inició sus operaciones en marzo de 2006 el déficit en la cobertura del servicio era del 16% (1.5 millones de personas) para el agua potable y del 36% (3.5 millones de personas) para la red cloacal. En respuesta, AySA puso en marcha el Plan de Acción Inmediata (PAI), que implicaba inversiones en infraestructura de aproximadamente 40 millones USD. El PAI tenía varios subcomponentes y estaba principalmente orientado a: 1) recuperar la calidad de los servicios (Plan Nitratos), que se habían deteriorado en algunas áreas debido a la pobre gestión medioambiental de AASA; 2) expandir la capacidad para el tratamiento y transporte del agua potable e incrementar el acceso de nuevos usuarios; y 3) garantizar la provisión del servicio durante el periodo de mayor demanda (el Plan Verano incluía obras de rehabilitación, renovación, redes de interconexión, etc.).

Una hoja de ruta más amplia, el Plan Director de Saneamiento 2006-2020 (PDS), fue lanzado en octubre de 2006 por el presidente Kirchner. Este plan establece para AySA la meta prioritaria de garantizar rápidamente el acceso universal a servicios de agua y saneamiento. El PDS está dividido en dos fases, el Plan Quinquenal (2007-2011) y el periodo posterior a 2012. El Plan Quinquenal 2007-2011 supone la incorporación al servicio de agua potable de 1.5 millones de habitantes (cobertura del 100%) y de 1.4 millones a la red cloacal (cobertura del 80%), al tiempo que profundiza las actividades vinculadas a asegurar la calidad del agua potable así como la recuperación y rehabilitación de la infraestructura. El PDS en su conjunto (2006-2020) procura alcanzar el 95% de cobertura en saneamiento, la renovación y rehabilitación de infraestructura, y una paulatina mejora ambiental, entre otros aspectos. El PDS representa una inversión total de cerca de 5.7 mil millones USD, financiados de forma compartida por AySA (52%), el gobierno nacional (38%), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (5%), y los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y los municipios conurbados (5%).

En resumen, la evaluación del rendimiento económico y financiero de AySA requiere que uno recuerde que la razón de ser de la empresa no es obtener beneficios,

proporcionarles dividendos a los accionistas privados o convertirse en una empresa de agua y saneamiento que pueda competir en los mercados internacionales. La aspiración de AySA es la universalización del acceso en el AMBA para 2020 ya que forma parte de un programa político que prioriza la salud pública y del medioambiente y el bienestar de la población. El gobierno nacional se ha comprometido a realizar grandes inversiones para lograr esas metas, porque llegó a la conclusión de que los fondos no pueden provenir enteramente de los ingresos de AySA. En concreto, el gobierno federal ha incrementado las transferencias, que se calcula aumenten a 340 millones USD en 2010 desde 137 millones en 2009.

La necesidad de balancear los requerimientos de autosuficiencia económica y financiera de la compañía con las ambiciosas metas sociales de universalización establecidas por el PDS para 2020 demandará la adopción de decisiones políticas importantes. Es necesario evaluar críticamente el modelo económico-financiero vigente, con el fin de anticiparse a problemas potenciales que puedan poner en riesgo el desempeño futuro de la empresa y, consecuentemente, la capacidad del gobierno de cumplir con sus objetivos. Entre los factores clave que influyen en las posibilidades de que AySA cumpla con estos objetivos están los programas de infraestructura financiados por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y las políticas tarifarias, de las que nos ocuparemos ahora.

Política tarifaria

El PDS reconoce explícitamente que los ingresos de AySA no serán suficientes para financiar las inversiones que se necesitan para cumplir con sus ambiciosos objetivos. Esto viene quedando patente desde 2007, ya que los ingresos han sido sistemáticamente inferiores a los costos de operación.²¹ Esta situación exige un examen crítico de la estructura de tarifas. Una revisión de las tarifas podría ayudar a introducir más equidad y solidaridad entre usuarios, inducir al uso más racional del agua, y permitir una reducción de la contribución que se requiere del presupuesto nacional para reasignar recursos en áreas prioritarias.

Hay que recordar que las tarifas de agua y saneamiento estuvieron congeladas desde enero de 2002, mientras que el Índice de Precios al Consumidor se incrementó en un 150% entre enero de 2002 y noviembre de 2010. Es evidente que la política de congelamiento de tarifas tuvo un impacto significativo en los ingresos de la compañía. Más aún, la estructura tarifaria de AySA fue heredada de AASA, la

cual, como se explicó anteriormente, sufrió una serie de distorsiones por los cargos fijos regresivos introducidos durante las renegociaciones del contrato original. Un resultado inesperado de la decisión de mantener la estructura de las tarifas heredadas de AASA ha sido el afianzamiento de desigualdades inaceptables en el sistema, desigualdades que se han agravado considerablemente debido a la congelación de tarifas. Esta situación es particularmente evidente en el caso del llamado sistema de canilla libre, en uso por parte de usuarios de altos ingresos y con elevado volumen de consumo. Además de la largamente retrasada revisión de todos los cargos fijos introducidos durante la concesión a AASA, habría sido importante actualizar y ampliar el valor de algunos componentes tarifarios para garantizar un mayor grado de equidad en el sistema. En particular, los coeficientes “Z” de la fórmula arancelaria (condiciones socioeconómicas del área como indicador de la capacidad de pago del usuario) y “E” (calidad y antigüedad del edificio), que, en principio, proporcionan un mecanismo para cobrarles más a los usuarios de altos ingresos que a los usuarios pobres, deberían haber sido revisados porque se han demostrado insuficientes. En otras palabras, existe la necesidad de actualizar y ampliar el sistema de subsidios cruzados que formaba parte de la estructura original de tarifas aprobada durante la privatización, pero que fue abandonado más tarde durante las sucesivas renegociaciones del contrato. Esto es importante no sólo para establecer un sistema más justo de tarificación, sino también para inducir a un uso más racional de los servicios, dado que la congelación de tarifas ha provocado una caída sustancial del costo de los servicios de agua y saneamiento para los usuarios, lo cual tiende a promover el desperdicio del agua, sobre todo entre los más pudientes. Hasta que las estructuras tarifarias no se reevalúen y el consumo real se mida, es difícil determinar la posible eficacia de las campañas de AySA para la educación del usuario acerca del uso del agua.

Es importante destacar que se hicieron algunos esfuerzos para corregir desequilibrios en la estructura tarifaria heredada de la década de 1990. Por ejemplo, la primera renegociación “ordinaria” del contrato con AASA en 2001 introdujo una Tarifa Social que fue implementada al año siguiente. Esta tarifa está dirigida a familias vulnerables que no pueden pagar el costo de los servicios, y su aplicación implica a un conjunto complejo de actores, incluidos la empresa de servicios de agua y saneamiento, el regulador, organizaciones de usuarios y consumidores, asociaciones vecinales, y autoridades locales. La tarifa consiste en un subsidio que varía de acuerdo a las necesidades y características de los hogares. Hasta 2008 el

número de beneficiarios del sistema osciló entre 100,000 y 120,000 hogares, pero en 2009 la cifra se redujo a 57,329 hogares, con una subvención promedio de 2.90 USD por mes.²² Esta reducción puede ser resultado de una combinación de factores tales como la disminución en las facturas de agua y saneamiento ocasionada por la congelación de las tarifas, y la clara mejoría de las condiciones socioeconómicas de las familias más pobres registrada en los últimos años. Sin embargo, la Tarifa Social es sólo uno entre muchos programas dirigidos a proteger las necesidades de los usuarios más pobres que se implementaron inicialmente para contrarrestar el impacto de la privatización.

Infraestructura y la expansión del acceso

Las iniciativas vigentes en relación al desarrollo y renovación de la infraestructura y a la expansión del acceso son producto de la evaluación quinquenal del contrato de concesión de AASA, originalmente programada para 1998 y sólo completada en 2001, y que condujo a una renegociación de aspectos clave del acuerdo. De hecho, este proceso generó una serie de nuevas iniciativas destinadas a compensar las fallas de la empresa privada en el cumplimiento de los objetivos originalmente acordados relativos a la ampliación de la cobertura a los sectores de bajos ingresos. Estas iniciativas iban a ser financiadas con fondos públicos o basadas en el suministro de mano de obra y recursos por parte de las propias comunidades, por ejemplo a través del Modelo Participativo de Gestión (MPG), también conocido como Programa Barrios Carenciados, que se inició en 2003, o el Plan Agua+Trabajo financiado por ENOHSA que se comenzó a implementar en 2004 y cuyo control pasó a AySA en mayo de 2007.

El MPG está organizado mediante el trabajo conjunto de AySA, las municipalidades y las comunidades barriales, con vecinos que aportan mano de obra para recibir a cambio descuentos en las facturas de agua y saneamiento. El MPG está financiado casi enteramente por AySA, que también proporciona la supervisión técnica de las obras, y su objetivo es ampliar la cobertura de agua y saneamiento a las comunidades más pobres. Aunque el impacto del MPG ha sido modesto, ha permitido la conexión de cerca de 44,000 personas al suministro de agua y de alrededor de la mitad de ese número a la red cloacal.

Aún más importante, el Plan Agua+Trabajo ha jugado en los últimos años un papel destacado en la expansión de la red de agua. Este plan tiene objetivos múltiples,

incluidos la mitigación de los riesgos sanitarios que afectan a la población sin acceso a servicios de agua y saneamiento, la reducción del costo de la expansión de la red a los barrios de bajos ingresos, y la promoción de oportunidades de empleo mediante la creación de cooperativas. Desde 2007, AySA financia y contribuye al diseño y supervisión de obras de infraestructura, mientras que las cooperativas aportan la mano de obra. Estas cooperativas están integradas por vecinos que son beneficiarios de asistencia social o por desempleados sin beneficios sociales. El SGBATOS también juega un papel importante en la formación de los trabajadores de las cooperativas, mientras que las municipalidades son las encargadas de dirigir los proyectos. Desde la creación de AySA en 2006, el Plan Agua+ Trabajo ha ayudado a más de 330,000 personas a conectarse a la red de suministro de agua, y se espera que 550,000 más se conecten a través de proyectos que se iniciaron a finales de 2009,²³ lo que constituye una contribución importante hacia los objetivos establecidos por el gobierno en el PDS. Sobre la base de este éxito, el plan hermano Cloaca+ Trabajo se inició en 2008. Esta iniciativa incluye una serie de proyectos en curso que se espera conecten en un futuro cercano a la red cloacal a más de 16,000 personas de los municipios conurbados de Buenos Aires.²⁴

Una característica común de estos programas es la participación directa de los residentes, en su mayoría de comunidades vulnerables, y la formación técnica que reciben para ampliar el suministro de agua y las redes cloacales y mejorar el acceso a los servicios prestados por AySA. Los programas dan un impulso significativo a los objetivos centrales establecidos por el gobierno en el Plan Quinquenal (2007-2011) para avanzar hacia la universalización del suministro para 2020. Para finales de 2009, AySA había logrado conectar a más de 540,000 personas a la red de suministro de agua, y se esperaba extender el servicio a 415,000 personas más para finales de 2011. En relación con los servicios de cloacas, un total de 77,285 usuarios fueron conectados hasta finales de 2009, y se proyectaba conectar a más de 525,000 personas para fines de 2011. Por lo tanto, las autoridades de APLA confiaban en que las metas establecidas en el Plan Quinquenal serían cumplidas.²⁵

Los trabajadores suben a bordo

El desempeño operativo de AySA depende en gran medida de la colaboración del sindicato SGBATOS, una organización que jugó un papel activo en la privatización de la empresa en la década de 1990, cuando se le prometió una participación del 10% en el servicio privatizado. El presidente de la compañía, el Dr. Carlos

Ben, está estrechamente asociado al sindicato, y fue miembro del comité a cargo del programa de privatización y más tarde director adjunto de AASA. Esta fuerte implicación de Ben y del sindicato en el negocio de la privatización de los servicios públicos es objeto recurrente de comentarios por parte de críticos, que ven una preocupante continuidad con el pasado en el funcionamiento del servicio renacionalizado. Es difícil ignorar estos problemas. El gobierno nacional ha tratado de eludir estas críticas, en particular en un discurso pronunciado por Néstor Kirchner durante el anuncio público del PDS, el 12 de octubre de 2006:

No tengo ninguna duda que los trabajadores de la empresa AySA, trabajando junto al pueblo argentino, a las empresas y con las licitaciones que vayamos convocando, van a dar un verdadero ejemplo de lo que podemos hacer los argentinos. Estoy absolutamente convencido.²⁶

Debe tenerse en cuenta que la fuerza laboral de AySA ha crecido de manera constante, de 4,058 empleados en 2006 a 4,596 en 2009, cifras no muy lejanas de las alcanzadas durante el periodo de privatización, con 4,267 trabajadores de AASA en 1998.²⁷ Si se tiene en cuenta el nivel de productividad, medido por la división de los metros cúbicos de agua bruta producida al día por el número de trabajadores, el rendimiento actual de AySA muestra tendencias positivas: un poco por encima de 1,000 m³ por trabajador, en comparación con 968.4 m³ por trabajador registrados por AASA en 1998.²⁸

Los técnicos y profesionales de AySA se benefician de una diversidad de programas de capacitación, organizados con la participación activa de SGBATOS, que cubren aspectos técnicos, comerciales y administrativos. Además, hay talleres de adiestramiento para trabajadores cualificados en soldadura, mecánica y electromecánica, entre otras áreas. Las horas de formación impartidas por estos programas a la fuerza laboral de AySA han aumentado significativamente, de 21,874 horas en 2006 a 60,000 horas en 2009.²⁹ Más aún, los datos sugieren que AySA ha sido diligente en desarrollar mejores condiciones de trabajo en materia de seguridad e higiene laboral.

Conclusión

La experiencia reciente con los servicios de agua y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires revela lecciones útiles sobre los procesos de

reconstrucción de empresas de servicios públicos recuperadas tras un periodo de privatización. El caso de Argentina es particularmente valioso debido a que el proceso de recuperación de la empresa pública se dio en un contexto de cambios bruscos en el entorno macroeconómico, social y político experimentados por el país en décadas recientes, lo que nos obliga a examinar las rupturas y continuidades entre el neoliberalismo de la década de 1990 y las políticas económicas y sociales posteriores a 2002 dirigidas por el estado.

Al desempeño de AASA se ha dedicado una abundante literatura y sólo hemos revisado aquí algunos de sus aspectos claves. Las principales conclusiones son que la empresa privatizada incumplió con las obligaciones contractuales y siguió una estrategia impulsada por la búsqueda de beneficios extraordinarios. Esta estrategia fue exitosa para AASA durante el periodo de estabilidad forzada de la moneda argentina (1993-2001), pero se vino abajo con el colapso del modelo neoliberal en 2002. No existe todavía una comprensión total de los costos económicos, financieros, ambientales, políticos y sociales de la privatización de los servicios de agua y saneamiento de Buenos Aires, pero los datos sugieren que estos costos fueron muy altos, y que sus consecuencias persistentes ponen en peligro la capacidad de Argentina de lograr su objetivo de universalización de servicios públicos esenciales para 2020.³⁰

En este sentido, los diferentes acuerdos vinculantes suscritos por países como Argentina para proteger las inversiones extranjeras, sobre todo los Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPIs) bilaterales,³¹ son un ejemplo de las condiciones estructurales (y estructurantes) que constituyen el legado de la época neoliberal. Estos acuerdos han permitido que las corporaciones privadas, como Suez, demanden a los gobiernos que deciden interrumpir los contratos de privatización, aun cuando la cancelación del contrato está justificada por incumplimientos del operador privado. Sólo en el caso de Argentina hay decenas de casos presentados ante el CIADI, incluidos los de corporaciones como Enron que enfrentan cargos de corrupción y lavado de dinero en Estados Unidos, pero gracias a los APPIs tienen derecho a reclamar indemnizaciones en los países del Sur.

Desde 2006 el desempeño de AySA, por consiguiente, ha estado marcado por la tensión entre los loables esfuerzos del gobierno nacional por priorizar la universalización de los servicios de agua y saneamiento, por un lado y, por otro, por la resistencia que enfrenta el gobierno al avance de dicha política por causa de

los legados de la privatización. Puede decirse que los efectos positivos de haber recuperado los servicios de agua y saneamiento y colocarlos bajo control público han sido limitados por una serie de razones, que incluyen las deficiencias en el marco institucional que se adoptó para la gestión de AySA, la continuidad de la influencia de los cuadros directivos inicialmente asociados con el experimento de privatización sobre las políticas y el funcionamiento de la empresa, o las herencias del periodo de AASA, como la irracional estructura de tarifas o los negativos impactos ambientales derivados de los incumplimientos del contrato.

Existe la necesidad de mejorar la planificación estratégica de las actividades de AySA mediante la incorporación de todos los aspectos pertinentes a los servicios de agua y saneamiento; son de particular importancia los problemas ambientales que, aunque están formalmente integrados, en la práctica se han descuidado. AySA está bajo creciente presión para que adopte un papel más activo en la gestión integral de las cuencas de los ríos metropolitanos, que históricamente se abandonaron y ahora están muy contaminadas. Un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aprobado en 2008, ordena que el gobierno tome las medidas necesarias para limpiar la altamente contaminada cuenca de Matanza-Riachuelo, que eleva el costo de la gestión del agua de manera exponencial en el Área Metropolitana de Buenos Aires y también tiene implicaciones muy importantes en otros lugares. Esta decisión se tomó después de largas movilizaciones por parte de una amplia alianza de organizaciones ciudadanas, usuarios del agua, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y grupos ambientalistas. La decisión tiene serias implicaciones para el futuro de las estructuras administrativas y el desempeño de AySA, y el gobierno tendrá que tomar más en cuenta las demandas de una sociedad civil que pide mecanismos institucionalizados para garantizar una participación más sustantiva de los usuarios en el proceso de democratización de la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento en el país.

A pesar de estos problemas, la renacionalización de la empresa de agua y saneamiento en Buenos Aires ha dado lugar a transformaciones importantes y necesarias de la forma en que se gobiernan y administran estos servicios. Estas transformaciones ofrecen importantes lecciones para otros proyectos de renacionalización o remunicipalización. El mandato de AySA se deriva de una decisión política, tomada por el gobierno nacional, que introdujo cambios significativos en el estatus de los servicios de agua y saneamiento. Estos servicios están ahora formalmente

reconocidos como derechos humanos y bienes públicos que no pueden ser tratados como mercancías regidas por las fuerzas del mercado. Aún quedan retos enormes sobre el terreno, pero el gobierno trabaja junto con la empresa de servicios para lograr la plena universalización de los servicios esenciales. El caso de AySA contiene muchas lecciones sobre los desafíos y oportunidades que enfrentan los gobiernos cuando deben dedicarse a recomponer empresas públicas que fueron virtualmente desmanteladas por los pobremente regulados procesos de privatización durante el periodo neoliberal. En tono más positivo, el caso de AySA también brinda lecciones importantes para aquellos proyectos que buscan garantizar, sobre la base de una gestión pública y democrática, la provisión de los servicios básicos universales de calidad que la vida civilizada del siglo XXI exige.

Notas finales

- 1 Daniel Azpiazu falleció poco tiempo después de haber completado su trabajo para este capítulo. Azpiazu era un investigador comprometido con la defensa de los bienes públicos y realizó una notable contribución a la comprensión de las causas de la desigualdad socioeconómica y la injusticia en Argentina, incluidas las asociadas con la privatización de servicios públicos esenciales.
- 2 Idelovitch, E. y Ringskog, K. (1995) *Private sector participation in water supply and sanitation in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- 3 Nota relativa a esta traducción: hemos mantenido los datos de la versión en inglés de este capítulo, aunque algunas cuestiones han cambiado desde que se escribió la versión original.
- 4 Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (6 de enero de 2002).
- 5 La Resolución 155/1992 de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SOPyC) le otorgó la concesión a AASA; la Resolución fue confirmada por el Decreto 787/1993 del Gobierno Nacional.
- 6 ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios), Resolución 81/1994.
- 7 En contradicción con la Ley de Convertibilidad 23.928 entonces vigente.
- 8 De 3.9% anual acumulativo entre 2001 y 2003.
- 9 ETOSS (2003) *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.*, Nota UNIREN, no. 73. Buenos Aires: ETOSS.
- 10 Decreto de Necesidad y Urgencia 303/2006.
- 11 ETOSS (2003) *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.*, Nota UNIREN, no. 73. Buenos Aires: ETOSS.
- 12 CRCOSP (Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos) (2003) *Informe del equipo técnico y análisis, sector agua y saneamiento sobre el procedimiento de documento de consulta de Aguas Argentinas S.A.* Buenos Aires: CRCOSP. http://www.mecon.gov.ar/crc/inf_doc_cons_aguas.pdf (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 13 Los principales accionistas de AASA presentaron sus casos ante CIADI como Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. y Vivendi Universal S.A. *vs* La República Argentina (CIADI Caso No. ARB/03/19); otros como Anglian Water Limited lo presentaron ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).
- 14 AASA (Aguas Argentinas S.A.) (2002) *Respuesta a la información solicitada por el Ministerio de Economía por medio de la guía de procedimientos*. Resumen Ejecutivo. Buenos Aires: AASA; Azpiazu, D. y Porcinito, K. (2004) Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (Eds.), *Recursos Públicos, Negocios Privados. Agua Potable y Saneamiento Ambiental en el AMBA*. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- 15 Véase, por ejemplo, AGN (Auditoría General de la Nación) (2003) *Resolución 185*. Buenos Aires: AGN. <http://www.agn.gov.ar/informes/Aguas.PDF> (se accedió el 12 de diciembre de 2011); CRCOSP (2003), *op.cit.*; DPN (Defensor del Pueblo de la Nación) (2003) *Informe sobre el servicio de agua potable y cloacas*. Buenos Aires: DPN. <http://www.dpn.gob.ar/areas.php?id=58&cms=area4> (se accedió el 12 de diciembre de 2011).
- 16 Azpiazu, D., Schorr, M., Crenzel, E., Forte, G. y Marín, J.C. (2005) Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura. *Cuadernos del CENDES* 59(22): 45-68.
- 17 Cuando se escribe este trabajo (abril de 2011) todavía está pendiente el caso presentado por AASA ante CIADI (Caso No. ARB/03/19).
- 18 CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2007) *Derechos humanos en Argentina*. Buenos Aires: CELS-Siglo Veintiuno Editores Argentina; no obstante, el debate en el Congreso ayudó a esclarecer la naturaleza de la nueva empresa pública y a evitar potenciales conflictos de interpretación. Condujo a la aprobación del Decreto 373/06 en el que AySA queda claramente definida como una empresa pública de interés social, y donde las acciones de la compañía en manos estatales fueron declaradas no transferibles.
- 19 Decreto 373/06.
- 20 AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S. A.) (2009a) *Informes anuales*. Buenos Aires: AySA.
- 21 AySA (2009b) *Informes al usuario*. Buenos Aires: AySA.
- 22 *Ídem*.
- 23 *Ídem*.
- 24 AySA (2009a), *op.cit.*
- 25 *Ídem*.
- 26 Kirchner, N. (2006) Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del Plan Director de Aguas y Saneamiento Argentino, Buenos Aires, 12 de octubre. <http://www.presidencia.gov.ar/discursos-2007/24818> (se accedió el 17 de diciembre de 2012).
- 27 Senén González, C. (2000) *Privatizaciones y relaciones laborales en empresas privatizadas de la Argentina. Los casos de las telecomunicaciones, el agua y el saneamiento*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- 28 *Ídem*; las cifras fueron elaboradas por el autor sobre la base de AySA (2009a), *op.cit.*
- 29 AySA (2009a), *op.cit.*
- 30 Castro, J.E. (2009) Systemic conditions and public policy in the water and sanitation sector. En Castro, J.E. y Heller, L. (Eds.), *Water and sanitation services: Public policy and management*, pp. 19-37. London y Sterling, VA: Earthscan.
- 31 Aunque estos tipos de acuerdos obviamente existieron antes del periodo neoliberal, su significativo crecimiento y escala desde la década de 1980 no tiene precedente. Tan sólo en Chile se han firmado cientos de acuerdos de este tipo, que según los analistas restringirán la capacidad del gobierno para tomar decisiones soberanas en las próximas décadas, incluso en áreas estratégicas.