



(Re)mercantilizar el agua en medio de la tormenta perfecta

JAVIER I. ECHAIDE (UBA/CONICET)
11 DE AGOSTO DE 2025

La privatización

En los años noventa se argumentó que “nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado” a fin de justificar un proceso de privatizaciones a base de la situación deficitaria de las empresas públicas, su ineficiencia y la necesidad de atraer capitales extranjeros para fortalecer la economía, sostener el tipo de cambio y la convertibilidad peso-dólar. Esa combinación requirió una reforma institucional sin precedentes que atravesó casi todos los sectores, haciendo que el proceso de privatizaciones se aplicara a rajatabla sin miramientos de los sectores concretos. De ese modo se pasó a concesionar en manos privadas empresas públicas que efectivamente eran deficitarias, así como las

que no lo eran (caso de YPF) y que incluso constituían un sector estratégico para el desarrollo del país o un sector altamente sensible para la salud de la población. Ese fue el caso del servicio de distribución de agua potable y alcantarillado público de las zonas más populosas de Argentina.

En este sector se experimentó la privatización más grande del mundo, tanto por la extensión territorial como por la cantidad de usuarios incluidos, y que involucró la zona metropolitana de Buenos Aires, compuesta por 17 partidos y con alrededor de 10 millones de habitantes a inicios de la década de 1990. Ese fue el caso de Aguas Argentinas. Semejante concesión la convertía en una oportunidad sumamente atractiva para las principales empresas privadas de un sector altamente concentrado a nivel mundial. Las empresas más importantes internacionalmente son francesas: Veolia Environnement, Suez (adquirida mayormente por Veolia en 2022) y Vivendi Universal. En la década de 1990, Suez y Vivendi concentraban el 70% del mercado mundial de gestión del agua potable. A las francesas hoy le siguen empresas estadounidenses (ITT, Xylem o American Water Works), británicas (Severn Trent, United Utilities o Anglian Water Group), algunas españolas (Aqualia, Acciona, Global Omnium, Hidroconta o Aguas de Barcelona), y luego otras de menor porte como la japonesa Kurita Water Industries o la israelí Mekorot (denunciada por aplicar una política de “apartheid del agua” hacia la población palestina sobre territorio palestino ocupado por Israel).

Como el servicio de agua potable y el saneamiento cloacal requieren de grandes obras de infraestructura, reparación y mantenimiento, las empresas del sector suelen ser empresas públicas y eventualmente mixtas. Los casos de gestión privada son escasos a nivel mundial: usualmente se da en comunidades pequeñas que se auto-organizan fundando cooperativas. En nuestra región, solamente Chile posee un modelo de gestión privada del agua, mientras que países como Uruguay, Brasil o Ecuador estrictamente prohíben a nivel constitucional la gestión privada del agua. Ha habido, no obstante, casos históricos de gestión privada, que generalmente terminaron en fracaso (algunos Estados en EE.UU.) y requirieron el retorno del Estado a hacerse cargo de lo que la empresa privada no hizo o hizo mal. La gestión ineficiente (que generalmente se asimila a lo público) también ha sido uno de los principales motivos de los procesos de desprivatización, así como los altos costos del servicio, la gestión en virtud del lucro empresario (que genera

desbalances priorizando el suministro y la ampliación de cobertura a las zonas urbanas económicamente más rentables y dejando en abandono a zonas más pobres).

La privatización del servicio de agua potable y alcantarillado de Buenos Aires y alrededores fue un caso de estudio, en su momento elogiado por *think tanks* ultraliberales como el Cato Institute de EE.UU. Involucró la creación de una empresa privada formada por capitales extranjeros de las empresas más grandes en ese momento: Aguas de Barcelona, Vivendi y Anglian Water, lideradas por Suez, quienes conformaron un conglomerado privado para ganar la concesión de gestión de agua más grande del mundo, y nombraron a ese conglomerado “Aguas Argentinas SA”. La concesión se otorgó por una cantidad muy importante de tiempo: 30 años, siendo la empresa privada la encargada de distribuir el servicio y de cobrar las tarifas correspondientes a valor dólar pero expresadas en pesos (algo poco importante durante la convertibilidad, pero que con la devaluación del peso cobró altísima relevancia).

La privatización duró menos de la mitad del tiempo proyectado. Trece años después de la privatización, las tarifas se habían incrementado en un 88,2% (entre 1993 a 2002) en un contexto inflacionario que osciló entre un máximo anual de 7,4% y una deflación del -1,5% en 2001. Con dicha crisis y la salida de la convertibilidad en 2002, la mayoría de las empresas de servicios públicos privatizadas iniciaron reclamos por aumentos tarifarios. Esos aumentos requerían la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional y, ante la negativa del entonces presidente Néstor Kirchner, las empresas comenzaron a demandar a la Argentina ante el CIADI, un centro de arbitraje internacional en materia de inversiones que depende del Banco Mundial.

De ese modo, Argentina se convirtió en el país más demandado en el mundo ante el CIADI. Argentina entró en dicho organismo en 1994 y desde 1990 había comenzado a firmar tratados bilaterales de inversión (TBI) que otorgaban protección a las inversiones privadas extranjeras, permitiendo ese tipo de demandas por parte de las empresas transnacionales que habían desembarcado durante las privatizaciones y que consideraron que la negativa de aumento de tarifas era una “medida similar a expropiación”. La combinación entre privatizaciones, TBIs, CIADI y crisis fue letal, y provocó que solamente en el sector de agua potable y saneamiento se presentaran un total de 9 litigios internacionales

que se prolongaron por 21 años y que insumieron el pago de US\$ 963 millones en concepto de indemnizaciones a las empresas extranjeras, montos que fueron sufragados por el esfuerzo de toda la población argentina mediante la recaudación de impuestos.

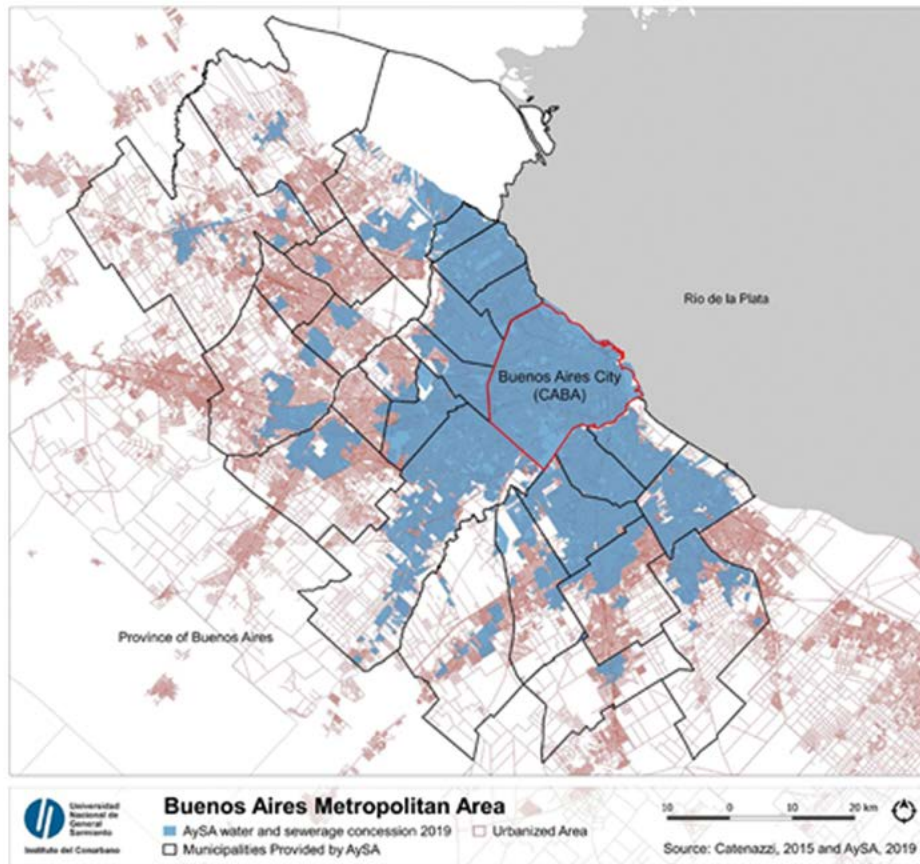
En 2006, tras un largo período de incumplimientos contractuales, sin mejoras de infraestructura ni cobertura, inversiones incumplidas (solo el 45% en 1997), ineficiencia y altos costos en el servicio, y contaminación con altos niveles de nitratos (hasta 1400 ppm, cuando el límite suele ser de 25 ppm) y de arsénico (entre 90 y 230 microgramos por litro, cuando el límite recomendable por la OMS es de 10 microgramos por litro) y que afectó especialmente las zonas del sur del conurbano bonaerense como Lanús, Lomas de Zamora, Banfield y Esteban Echeverría, superando los valores permitidos por las normas argentinas así como en los países de las casas matrices de las empresas responsables de la gestión. Todos estos incumplimientos motivaron 11 multas por un valor total cercano a los \$ 10 millones (equivalentes entonces en dólares) que la empresa privada mantuvo impagas. Con todo, la decisión fue la rescisión contractual por parte del gobierno, que no impidió que la demanda en el CIADI prosiguiese y acabara a favor de las empresas demandantes.

Argentina sigue siendo hoy el país con más cantidad de casos acumulados históricamente en el CIADI, tanto a nivel general (con 62 casos en total) como en el sector específico de agua potable y saneamiento (con los 9 casos que mencionamos). Es que en los noventa, Argentina decidió concesionar las redes de distribución de agua más importantes a manos privadas. Tras el fracaso de esas gestiones (por controversias con las autoridades provinciales, por incumplimientos contractuales, o por conflictos tarifarios a raíz de la crisis de 2001), el Estado recuperó el control de dichas gestiones, no por ello sin tener que soportar altos costos económicos en demandas que generalmente resultaron adversas para el Estado Nacional.

El último laudo del CIADI se dictó en 2018, por lo que ya no pesan litigios pendientes en el sector de agua y saneamiento, y son pocos los casos en general que se encuentran pendientes en el CIADI. La mayoría de ellos se perdieron, principalmente por la vaguedad de las cláusulas incluidas en los TBI (que copian los formatos de iguales tratados celebrados por otros países) y las interpretaciones expansivas llevadas

a cabo por los árbitros de estos tribunales. Los tribunales del CIADI se conforman por tres árbitros imparciales pero que son elegidos por la empresa demandante, por el Estado demandado y el tercero de común acuerdo.

Figura 1. Área de prestación de AySA.



Fuente: <https://books.openedition.org/iheal/10200>

La desprivatización

La empresa Agua y Saneamientos SA (AySA) se constituyó inmediatamente después de la rescisión de la concesión de Aguas Argentinas, y con ello se produjo la recuperación del control público de la gestión mediante un formato híbrido: se trataba de una empresa privada (con formato de sociedad anónima) pero con capital accionario mayoritario en manos del Estado Nacional. Este formato de gestión perduró por 19 años, hasta el presente. Actualmente AySA es una empresa rentable y posee hoy 6.222 empleados y empleadas (se redujo su planta en un 20% con la gestión de Javier Milei). La gestión de AySA entre 2006 y 2022 alcanzó una cobertura de suministro de agua que pasó del 76% al 85% de la población de AMBA, y de servicio cloacal que pasó del 57% al 72,6% dentro de la concesión original. La misma además se amplió, incorporando a 9 municipios más, que recibían las principales obras de infraestructura hasta la paralización de la obra pública en 2023.

Durante inicios del siglo XXI se vivió un proceso de remunicipalización de las gestiones de agua potable en Europa y de renacionalización en América Latina. Las diferencias se dan principalmente en la dimensión territorial y poblacional de las áreas de cobertura: en Europa se trata de municipios generalmente pequeños, mientras que en América Latina son extensiones geográficas mucho más grandes y con una densidad poblacional mayor. Asimismo, en 2010 la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 64/292 que consagró al acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano básico y universal. Esta resolución se condice con tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y a nivel regional con la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica) de 1948. Todos ellos elevados con jerarquía constitucional mediante la reforma de 1994 de nuestra Constitución Nacional (art. 75 inc. 22). Con ello, el Estado argentino ha asumido una obligación a nivel nacional como internacional de garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento cloacal para toda su población sin discriminación alguna.

Según fuentes oficiales, el 84% de la población argentina tiene acceso a agua potable y un 56% a saneamiento. Las estadísticas son más preocupantes si segregamos por nivel

socioeconómico: en los barrios populares, el acceso formal a servicios de agua y cloacas alcanza solo al 11,6% y al 2,5% de los habitantes, respectivamente.

La reprivatización

El año pasado, con la sanción de la Ley Bases, se aprobó la incorporación de ocho empresas “sujetas a privatización” (art. 7 y Anexo I; art. 8; y art. 9 de la Ley 27.742) entre la que explícitamente se incluyó a AySA. Recientemente, el presidente Milei dictó el DNU 493/2025 que modifica el Marco Regulatorio para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, adaptándolo el plan de privatización ya proyectado.

Uno de los principales cambios en el marco regulatorio se dio con incorporar la posibilidad de corte en el suministro de servicio por falta de pago. Según el nuevo decreto, si se trata de un usuario residencial, pasados 60 días de la segunda fecha de vencimiento de la factura impaga, se procede al corte del servicio. De ser una cuenta comercial o no residencial, el plazo se reduce a 15 días.

A su vez, el decreto habilita a que las controversias entre la empresa concesionaria privatizada y el Estado concedente puedan resolverse mediante arbitraje, dejando al contrato de concesión que se firme con la futura empresa privada los detalles de los foros a los cuales poder acudir.

Por último, el DNU 493/2025 autoriza a que el Estado nacional pueda enajenar el 90% del capital de la empresa AySA. Al día siguiente de haber firmado ese decreto, el Poder Ejecutivo firmó además el DNU 494/2025, en el que se autoriza el proceso de privatización del 90% del capital accionario referido en el DNU 493 y se aclara que el 51% del capital de la empresa pasará a la venta a un “operador estratégico” mediante licitación pública nacional e internacional, el 39% podrá colocarse en bolsas de valores y mercados locales para su cotización, y el 10% restante se mantendrá en manos de los trabajadores de la empresa inscriptos en el programa de adquisición establecido en la privatización de 1993. Trascendidos indicaron que una de las empresas inicialmente interesadas en adquirir ese capital sería la israelí Mekorot, aunque esto fue luego desmentido por la propia empresa el 24/7/2025.

A todo esto se le debe sumar el RIGI incluido y aprobado dentro de la Ley Bases. La Ley 27.741, en su Título VII, establece un Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) que permite que cualquier inversionista adherido al RIGI pueda presentar, en caso de una controversia, una demanda contra el Estado nacional ante tribunales de arbitraje, incluido el CIADI (art. 221). A diferencia de los TBI, el RIGI no solo protege a los inversores extranjeros sino también a los nacionales, con lo cual esto amplía los riesgos de que la fallida experiencia con Suez y el juicio en el CIADI, pueda repetirse tanto con cualquier empresa privada extranjera que gane ahora la nueva concesión, como así también con una empresa privada nacional. Basta con que la inversión esté inscripta en el RIGI y que sea superior a los US\$ 200 millones. Si bien el RIGI está dirigido a sectores específicos (energía, infraestructura, minería, agroindustria, tecnología, forestal, turismo e industria manufacturera) y el sector de saneamiento y agua potable no están explícitamente mencionados, un proyecto de inversión podría estructurarse como de infraestructura en cuanto a la ampliación de la red cloacal o de suministro y así poder entrar en el régimen de protección dado por la Ley Bases. Esto le daría una estabilidad tributaria, aduanera, cambiaria y normativa por 30 años (lo que se conoce como “cláusula de estabilización” por lo que cambios en la legislación que pudieran afectarle no se le aplicarían, tampoco subas de impuestos o nuevos impuestos que puedan crearse, o diferencias cambiarias, que podrían como saldos a favor en el siguiente ejercicio contable), facilidades para importar bienes de capital, la remesa de utilidades al exterior sin ningún tipo de restricción y hasta llevar su contabilidad en moneda extranjera.

Conclusión: una lección no aprendida

Una vez más Argentina repite una experiencia fallida desconociendo sus propios antecedentes y sin desandar los factores que han generados los riesgos para que el retorno de políticas públicas de resiliencia sea altamente costoso en términos económicos y de tiempo.

Con la privatización, el Estado pierde el control de la gestión del servicio de distribución de agua y lo pasaría a manos privadas que operan bajo la lógica de mercado.

Entretanto, Argentina ha asumido obligaciones internacionales en materia de garantizar el acceso al agua potable para su población. Se trata de una obligación de medios –no de resultados– por lo que el Estado debe poner todos los recursos y el máximo de la tecnología disponibles a fin de cumplir tales objetivos. El sector privado opera queriendo maximizar sus beneficios económicos y minimizando los costos. Esto ya se vivió con el caso de Aguas Argentinas, en donde las mejores empresas de ese momento incumplieron con sus obligaciones contractuales y pusieron la salud de la población a riesgo.

En tanto Argentina no se desligó de los TBI durante todos estos años y todavía sigue perteneciendo al CIADI, el Estado se ve en la compleja posición de respetar la protección de las inversiones al mismo tiempo que el derecho humano al agua, cuando estos derechos pueden verse en colisión en los casos concretos. De ponderarse, resulta claro que los derechos humanos son obligaciones erga omnes que poseen una prioridad en su cumplimiento respecto de otros, pero esto no es lo que han laudado tribunales del CIADI en casos anteriores como los de “Suez c/ Argentina” (ARB/03/19) y “Urbaser c/ Argentina” (ARB/07/26).

Actualmente son 15 millones de personas las que se abastecen por esta red de servicio. Manteniendo los TBI, habilitando el arbitraje internacional del CIADI y otros foros para la presentación de demandas internacionales contra el Estado, y privatizando la distribución de agua potable y saneamiento entregándola a la lógica de mercado habiendo asumido obligaciones en materia garantizar el derecho humano al agua en un contexto de recesión y crisis económica que parece agravarse hacia una crisis social, está todo dado como para que la experiencia previa de la privatización se dé ahora con AySA. Esa experiencia fue muy cara para el pueblo argentino, en términos sociales y económicos. Es hora de que aprendamos las lecciones en vez de insistir en repetirlas.