

La mercantilización del agua. Apuntes para la reflexión

*Verónica L. Cáceres**

Resumen

En el marco de la emergencia de la crisis ambiental, como crisis civilizatoria, el debate sobre la gestión del ambiente y en especial del agua ha cobrado intensidad desde los años setenta del siglo XX. Frente al deterioro de las fuentes de agua, su creciente contaminación y agotamiento, se han extendido respuestas que promueven el reconocimiento del agua como una mercancía, como un bien económico bajo distintas modalidades que incluyen desde el negocio del agua embotellada, con la comoditización de un elemento esencial para la vida; las privatizaciones del servicio de agua que se prestan en condiciones monopólicas en el territorio; la construcción de mercado de derechos de uso del agua; y los procesos recientes de financiarización con la llegada del agua al mercado de futuros de Nueva York. Este trabajo describe críticamente estas modalidades de mercantilización del agua que se han expandido, especialmente desde la globalización neoliberal, y que ponen en riesgo la vida misma y castigan especialmente a los sectores más vulnerables de la estructura social.

Introducción

El agua conforma un elemento central de la naturaleza y es esencial para la sostenibilidad de la vida de los seres humanos y de otras especies. El agua es indispensable para la salud y es un elemento demandado para diversos usos que compiten entre sí en muchas ocasiones. Aunque no se sabe con exactitud cuánta agua hay en el planeta, las estimaciones varían entre el 1% y el 5% de la masa total de la tierra (Bella y Hure, 2007). El 97,5% del agua es oceánica, por lo que solo el 2,5% del agua es dulce y cerca del 70% de esta se encuentra en los glaciares y mantos de hielo, considerados inaccesibles en un 97%, ya

* Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora y docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la Universidad Nacional de Luján. Investigadora del Conicet, sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Contacto: vcaceres@campus.ungs.edu.ar.

D

que están ubicados en la Antártica, el Ártico y Groenlandia (PNUMA, 2007). El resto del agua dulce, casi un 30%, es subterránea, se encuentra en reservorios llamados acuíferos, y menos del 1% es agua superficial, centralmente disponible en lagos. Por lo que el agua dulce no tiene sustituto directo. Aunque ha crecido la capacidad de desalación desde 1980 y se observa un crecimiento de las plantas desalinizadoras, las técnicas para desalinizar el agua de océanos o mares son complejas y se diferencian por el costo, el impacto ambiental y la energía utilizada (Isiordia *et al.*, 2012: 64).

El agua dulce es fundamental para la sostenibilidad de la vida, su gestión enfrenta demandas variadas que incluyen el abastecimiento poblacional, el uso agrícola, industrial, ganadero, minero y petrolero, de generación hidroeléctrica y el turismo, entre otras (Abihaggle y Day, 2004). Los distintos usos pueden competir entre sí, especialmente en las áreas con menor disponibilidad relativa, dependiendo los momentos de recepción (para consumo humano y riego, por ejemplo, se tornan intensivos en primavera y verano) y las exigencias de calidad.

Desde la década del setenta del siglo pasado la preocupación por la situación de los recursos hídricos emergió en la agenda internacional, en el marco del debate en torno a la crisis ambiental, especialmente desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano efectuada en Estocolmo en 1972. Precisamente, en 1977 tuvo lugar un evento recordado en la literatura por su aporte a reconocer el acceso al agua como derecho humano, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en Mar del Plata. En dicha ocasión los países participantes acordaron la implementación de un Plan de Acción que reconoció por primera vez que “todos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso a agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas” (ONU, 2015).

En pleno auge del pensamiento neoliberal tuvo lugar otro evento emblemático, en 1992, la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible realizada en la ciudad de Dublín, en la cual se acordaron cuatro principios rectores en la gestión del agua que incluyen: la consideración del agua dulce como un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medioambiente; el aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles; la mujer desempeña un papel fundamental en el suministro, la gestión y la protección del agua; y, ciertamente el más controvertido, el agua tiene un valor económico en todos los diversos usos y debe reconocerse como un bien económico (Solanes, 1998). Desde entonces, estos principios se han tornado hegemónicos en la escena internacional. La afinidad paradigmática entre estos principios y las recomendaciones y exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, ciertamente, “facilitaron la aceptación de esos principios por parte de expertos y políticos de distintos puntos del planeta” (Gutiérrez, 2011: 158). Más aún cuando, sobre la base de estos principios, se exigieron a los países, fuertemente endeudados, reformas promercado como las privatizaciones de las empresas proveedoras del servicio de agua.

A la par de estos eventos internacionales y en un contexto de creciente mercantilización, el acceso al agua fue incluido dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Estos contemplaban la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas existentes que carecen de acceso al agua potable y al saneamiento (Objetivo de Desarrollo del Milenio 7). En 2002, dicho Comité definió que el acceso al agua potable conforma un derecho humano que se encuentra incluido en sus artículos 11 y 12 que refiere al derecho a un nivel de vida adecuado y a la salud (Observación General N° 15). Por lo que sostuvo que el acceso al agua potable constituye un paso previo para la realización de otros derechos como la salud y que son los Estados los responsables de velar por dichos derechos con el objetivo de que todas las personas tengan un acceso garantizado de forma “suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible” (ONU, 2015). Posteriormente, se avanzó de forma parcial en el reconocimiento del derecho al agua, en tanto los actores internacionales concentrados que dominan la industria del agua y los organismos internacionales de crédito continuaron promoviendo la mercantilización como vía de acceso y como forma de proteger el recurso. En 2010, durante la Sesión N° 64 de la ONU, finalmente, se reconoció el derecho al agua potable y al saneamiento como derechos humanos esenciales. Desde 2015 cobró relevancia, nuevamente, en la escena internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, promulgados por la ONU, que sustituyeron a los Objetivos del Milenio. Estos incluyen 17 objetivos y 169 metas, y el 6 establece “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos” (ONU, 2015).

En una revisión rápida de alguno de los hitos en torno a la gestión del agua puede observarse que, en paralelo al reconocimiento del derecho humano al agua, se ha promovido la consideración del agua como mercancía y esta se ha presentado como respuesta a la creciente contaminación, deterioro y agotamiento de los recursos hídricos. Desde donde se entiende que el deterioro en los recursos hídricos, y el resto de los elementos de la naturaleza, se produce porque no existe una valoración económica, expresada en un precio adecuado, que ofrezca incentivos para limitar el uso y degradación. Lo que se vincula con la tragedia de los bienes comunes donde predomina la creencia de que no se protege los objetos que no tienen dueños (Gutman, 2000).

A fines de contribuir al debate en torno a la crisis ambiental, entendida como crisis civilizatoria, se enfatiza la mirada en este trabajo en el agua, fuente de vida, y especialmente se describen críticamente algunas de las modalidades que asumió la mercantilización del agua. Entre estas interesa destacar: el crecimiento del mercado de agua embotellada; las privatizaciones de los servicios públicos de agua por redes; la creación de mercados de agua; y la más reciente, cotización del agua en el mercado de futuros.

Formas de mercantilización del agua

El capitalismo como sistema económico y como forma de organización social es uno de los sistemas más dinámicos de la historia. Su dinamismo se manifiesta “en una acumulación de riquezas sin precedentes bajo una nueva forma, riqueza como capital y no riqueza solo para el consumo y la ostentación” (Fucci, 2004: 34). La producción de mercancías para ser intercambiadas en mercados y la obtención de beneficios, junto con la presencia de mano de obra asalariada y propiedad privada de los medios de producción, conforma rasgos centrales del sistema capitalista (Bowles y Edwards, 1990).

La expansión del sistema demandó, previamente, el cercamiento de los bienes comunales donde se producían bienes de uso para abastecer a las familias, en el marco de la revolución agrícola en el siglo XVIII, que tuvo como evento central la transformación de las tierras comunales en escenarios privados. Illich (1997) plantea que este cercamiento dio lugar a un nuevo orden ecológico en tanto, antes, parte medular del entorno, de la naturaleza, era considerado “bien comunal” mediante el cual “la mayoría de la gente podía abastecer sus necesidades básicas sin tener que recurrir al mercado”, para luego sobrevenir en bienes y servicios que se consiguen en el mercado. Por lo que Polanyi (2007) señala que la naturaleza es una *mercancía ficticia*, ya que no fue producida para ser vendida, y en este sentido, el sistema económico subordina a la biosfera y la sociedad a la lógica del mercado. Este proceso lo denomina Marx acumulación originaria, un proceso continuo y permanente que acompaña al capital como sostiene Luxemburgo (2007). Godelier (1974: 22) señala que el intercambio a través del mercado logró dominar el proceso económico, justamente, “en la medida en que la tierra y los alimentos (fueron) movilizados por ese intercambio y allí donde la mano de obra se ha convertido en mercancía que puede comprarse libremente en el mercado”.

El proceso de mercantilización del agua se ha extendido desde entonces, y con cierta preponderancia con la globalización neoliberal desde los años setenta, aunque ha encontrado obstáculos y resistencias en algunos momentos y lugares. Estas resistencias, sin embargo, no han impedido que, en el marco de una pandemia, se convirtiera al agua, elemento central para la salud, en una mercancía que cotiza en la bolsa de futuros de Nueva York.

En las últimas décadas, mientras se incrementa el debate en torno a la disponibilidad y la calidad del agua, las propuestas de aprovechamiento privado como forma de proteger el recurso se han extendido y complejizado. Frente a la crisis del agua debido al agotamiento de algunas fuentes, la intensificación de actividades extractivas altamente demandantes de agua y la creciente contaminación de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, la escasez relativa de agua devino en “una fuente de beneficio empresarial, y se ha convertido en un gran negocio para las corporaciones globales que ven mercados ilimitados ante su creciente escasez y demanda” (Velásquez y Dinarès, 2011). Así, la consideración del agua “ha dejado de ser un bien público, un recurso al cual tenemos todo el derecho de acceder, y se ha convertido en un bien privado, transable, intercambiable, por el cual se puede pagar un precio” (Pacheco Vega, 2015: 233).

En este trabajo se entiende por mercantilización del agua a su circulación como mercancía, como un bien privado con un valor de cambio que incluye una ganancia apropiada por agentes privados (Castro, 2009). Lo que implica la introducción de una filosofía de mercado en la gestión del agua, un recurso público centralmente (Bakker, 2002). La apropiación del agua y la naturaleza en una lógica que tiende a la acumulación privada, a la búsqueda de ganancia, tiene su ejemplo emblemático en el negocio del agua embotellada o agua envasada que tiene fuerte participación del sector privado y en donde el agua circula como una clara mercancía. Esto involucra un proceso de *comodificación* que implica convertir un bien o un servicio que estaba sujeto a reglas sociales en otro con reglas del mercado.

Otra de las modalidades incluye la *privatización*, un proceso que tiene lugar cuando los Estados delegan en empresas privadas o asociaciones público-privadas la prestación del servicio de agua, la inversión de capital, la operación de las infraestructuras, su mantenimiento con el derecho de cobrar las tarifas. Puede incluir tanto la transferencia de activos como las concesiones por períodos de tiempo. También se encuentran, como otros instrumentos, la construcción de mercados para la compra y venta de derechos de uso del agua y la financiarización que refiere al tratamiento del agua, de los derechos de uso, como un activo financiero cuyo valor se gestiona en los mercados de futuros, con la lógica de especulación que caracteriza a los mercados financieros, con grandes bancos e inversores institucionales centralmente (Arrojo Agudo, 2021).

El negocio del agua embotellada

En el marco de la creciente deforestación, desertificación, cambio climático, contaminación y escasez relativa del recurso, la industria produjo, ya a fines del siglo XVIII en Europa, una mercancía denominada agua embotellada, inicialmente para fines terapéuticos por sus propiedades minerales y, luego, especialmente desde la década del setenta del siglo XX, cuando se tornó más rentable la ofreció como “un bien de consumo masivo”, embotellada herméticamente en botella PET y derivados, lo que facilita la distribución (Autoridad de Fiscalización de Empresas, 2019). Así, mientras en los años setenta “el volumen anual de agua embotellada y comercializada en todo el mundo era de 1000 millones de litros”, para fines del siglo “las ventas anuales de agua embotellada ascendieron a 84.000 millones de litros” (Barlow y Clarke, 2017). A inicios del siglo XXI, el consumo se estimaba en 148.000 millones de litros anuales (Herráiz, 2006).

El mercado de agua embotellada forma parte de la industria alimenticia, particularmente del mercado de bebidas analcohólicas que ya superó el consumo de bebidas carbonatadas. En algunas ciudades en sus bares y restaurantes presentan “cartas de agua” a los consumidores con numerosas marcas, y aunque puede costar mil veces “más que la de cañería”, la mayor parte es agua purificada (Da Cruz, 2006). Se trata de una actividad industrial que involucra la extracción de agua de distintas fuentes superficiales y subterráneas (manantiales, glaciares, acuíferos), su procesamiento, envasado y comercialización.

D

Ferrier (2001) diferencia tres grandes categorías de empresas que participan en el mercado: la primera incluye a pequeñas o grandes empresas instaladas para comercializar una marca determinada de agua embotellada, algunas centenarias que se han agrupado o que son controladas por transnacionales de la alimentación; la segunda categoría incluye las empresas orientadas a la producción y comercialización de bebidas y refrescos donde el agua es un insumo central del proceso de producción, e ingresaron al mercado del agua embotellada sobre la base de su red de distribución; y en tercer lugar, finalmente, las empresas prestadoras del servicio de agua por red, que utiliza su conocimiento en el tratamiento y en la purificación del agua y lo orientan hacia un negocio más lucrativo.

El mercado a nivel mundial se encuentra liderado por grandes corporaciones multinacionales: Nestlé Waters, Aguas Danone y más recientemente Coca Cola Company y PepsiCo, que se han ido consolidando en el sector a partir de adquirir otras empresas ya instaladas en distintos países. Se trata de un negocio que se ha visto influido positivamente por los cambios en los hábitos de alimentación, de salud y de promoción del bienestar corporal (Ablin 2013). A su vez, entre los factores que han acelerado la actividad en el sector a nivel mundial, según distintos autores, se encuentran el recelo por la calidad del agua que se distribuye en el servicio por red y llega a las canillas, la conveniencia y las preferencias y percepciones en el sabor que los lleva a considerar más segura el agua embotellada (Ferrier, 2001; Gleick, 2006).

En el caso de la República Argentina se estima que se consumen 22 litros de agua embotellada per cápita y 114,23 litros anuales si se incluye las aguas saborizadas, lo que la ubica en segundo lugar en la región luego de Brasil (Acuña, 2019). En el país, la inclusión de las aguas saborizadas en el mercado se dio en plena crisis de 2002 y transformó el mercado de bebidas alcohólicas.¹ Se trata de un mercado dinámico, aunque está diversificado en productos y presentaciones, las empresas que lo dominan corresponden, centralmente, a capitales transnacionales, que coexisten con numerosas pequeñas empresas. Aguas Danone opera en el sector desde 1999 cuando adquirió la marca Villavicencio, de agua mineral, que se envasa en el Departamento de Las Heras. Se trata de una reserva natural ubicada a 50 km de la ciudad de Mendoza, un territorio caracterizado por la aridez y las lluvias discontinuas. Desde el año 2000 la provincia resolvió declarar reserva natural en terreno privado, aunque el cuidado de guardaparques es financiado por Aguas Danone de Argentina (López Minoprio, 2012). En esta reserva el agua aflora como manantial, con explotación comercial

¹ Una aclaración importante: el agua mineral natural, según el código alimentario argentino, artículo 985, se obtiene de un yacimiento (manantial) o estrato acuífero (napa) por la surgencia natural o por perforaciones. Se tiene que diferenciar de las aguas potabilizadas o comunes por "a) su naturaleza caracterizada por su tenor en minerales y sus respectivas proporciones relativas, oligoelementos y/u otros constituyentes; b) su pureza microbiológica original; c) la constancia de su composición y temperatura en la captación las que deberán permanecer estables en el marco de las fluctuaciones naturales". Hay distintos tipos de agua minerales que se diferencian por su grado de mineralización y sus proporciones, su composición, su pureza microbiológica original, la temperatura del agua en la surgencia o extracción, el contenido gaseoso (en este sentido, si son naturalmente gaseosas, gasificadas o con gas o no gasificadas). Los envases no pueden superar los dos litros y la información de su rotulado incluye información específica prescripta por el código alimentario argentino (denominación del producto, marca razón social, etc.).

desde principios del siglo XX, orientada por entonces a las farmacias. Por otro lado, Aguas Danone también compite en el mercado con la marca Villa del Sur, creada ya en 1969, que se envasa en Chascomús, proveniente de una fuente natural como el acuífero Puelche en un territorio de 4.500 hectáreas, y, además, aunque con menor participación, con la marca Ser. Por su parte, Nestlé actúa en el sector desde 1999, tiene marcas como Eco de los Andes, Nestlé Pureza Vital y Glaciar. Eco de los Andes se lanzó al mercado con otros propietarios en 1994, comercializa agua envasada en su fuente de origen Tunuyán, Mendoza, en un predio de 54 hectáreas. Nestlé Pureza Vital opera desde 2000 y, a diferencia de las anteriores marcas, comercializa agua mineralizada artificialmente, por lo que se envasa en Tunuyán y en su planta de Moreno, provincia de Buenos Aires. Por último, la marca Glaciar, actúa desde 1993, se trata de agua mineralizada artificialmente que se diferencia en el mercado por su composición baja en sodio (López Minoprio, 2012). Entre Danone y Nestlé concentran más del 80% del mercado nacional. Además, el mercado tiene desde 2012 a Coca Cola, que participa con las marcas Kin de agua mineralizada artificialmente y Bonaqua agua mineral natural envasada, en las sierras de Córdoba.

Además de los cambios vinculados a una vida más saludable, el consumo de agua embotellada está relacionado también a la situación de la calidad del agua, la falta de información confiable al respecto por parte de los hogares y la presencia de distintos contaminantes que afectan las condiciones del recurso. En el caso de la Argentina, así como en otras regiones, el consumo de agua embotellada en bidones familiares de mayor capacidad se extiende en áreas donde, por ejemplo, la situación de los niveles de arsénico conforma un desafío presente en las comunidades, aunque, ciertamente, menos visibilizado en las agendas; y por otro, y muy especialmente, dada la ausencia de infraestructuras de redes que permitan que los hogares se conecten al servicio de agua (Cáceres y Minaverry, 2020). Por lo que mientras a nivel internacional en algunos lugares, por ejemplo, en distintas provincias de Canadá, se realizan iniciativas para promover el consumo de agua de las canillas y se prohíbe o se restringe la venta de agua en botellas en oficinas gubernamentales, la falta de infraestructuras básicas conforma una deuda pendiente en el territorio argentino y alienta formas sustitutas de resolución del acceso menos seguras y más costosas para la población.

Cabe señalar que este mercado desarrolla fuertemente estrategias de marketing y de diferenciación para colocar el agua embotellada en la mesa de la población, en oficinas, universidades y otras instalaciones públicas haciendo referencias a la calidad, aunque, como plantean distintos estudios, muchas de las empresas utilizan agua de fuentes públicas, o extraen agua de perforaciones y la embotellan sin mayores tratamientos (Ortega y Portillo, 2015). En el país, según un relevamiento de las Autoridades Sanitarias Jurisdiccionales en 20 jurisdicciones, se encontraban habilitados 643 establecimientos que comercializan agua embotellada, cifra mucho mayor si se incluyera al resto de las jurisdicciones como la provincia de Buenos Aires. En 2018, la ANMAT realizó 255 auditorías en estos emprendimientos de las cuales en un 27,4% de los casos se observaron incumplimientos del tipo higiénico-sanitarios y edilicios, y en un 66,2% infracciones por procedimientos y registros (ANMAT, 2018). Esta situación, sumado a que no hay regulación económica del Estado

D

respecto al precio del agua embotellada, es ciertamente alarmante, ya que los consumidores incluyen a bebés, niños de corta edad y adultos mayores, es decir población vulnerable.

Se trata de un negocio que involucra como materia prima directamente la explotación de un elemento central de la naturaleza, esencial para la vida y sin sustituto, mediante la extracción, centralmente, de acuíferos, que en el país son de “dominio” de las provincias (artículo 124 de la Constitución nacional) y que demanda, además, gran cantidad de plásticos y produce toneladas de basura. Aunque, en términos sectoriales, la producción se destina especialmente al mercado interno, durante 2010-2019 se sostuvo la exportación de agua mineral a Francia como país receptor central; se acrecentó la participación de las exportaciones de aguas saborizadas a Chile como principal comprador, y la comercialización de hielo, con Noruega como principal aceptador (Dirección Nacional de Alimentos y Bebidas, Secretaría de Gobierno de Agroindustria, sobre la base del INDEC, 2018).

Las privatizaciones

A inicios de la década del noventa, a la par que en la escena internacional comenzó a promocionarse la valorización económica del agua, tuvo lugar un proceso de reformas profundas que afectó la prestación del servicio de agua por redes. Entre las reformas promovidas e impulsadas por los organismos internacionales de crédito se encontraron las privatizaciones y concesiones a empresas privadas de la gestión de los servicios, especialmente a capitales trasnacionales, mediante distintas modalidades contractuales. La idea central que acompañó estos procesos consideraba que la gestión privada de los servicios sería más eficiente, sostenible en el tiempo y promovería la protección de los recursos hídricos y la universalización. Esto consideraba que el sector público no lograba universalizar el acceso por problemas en el financiamiento, interferencias políticas en el sector, deficiencias en la prestación y el control (Rees, 1998).

En la Argentina, las reformas en el sector acaecieron tras la sanción de las Leyes de Emergencia Administrativa y Económica N° 23696 y N° 23697 que impactaron fuertemente en la prestación de los servicios básicos. Los argumentos para promover y generar consenso en torno a la privatización de las principales empresas proveedoras del servicio, constituidas mediante el esfuerzo de la sociedad durante un largo período, incluyeron la necesidad de garantizar la expansión de la cobertura tendiente a abastecer a los hogares desabastecidos y la mejora de la calidad de la prestación (Cáceres, 2016). Para 1991, existía un déficit en la cobertura que alcanzaba el 27,8% de las viviendas en todo el país; en ese mismo año la provincia de Corrientes se convirtió en pionera en llevar adelante la privatización del servicio de agua prestado hasta entonces por la Administración de Obras Sanitarias de la Provincia de Corrientes. De igual manera en 1993, el Estado nacional concesionó de forma integral la empresa más grande del sector y emblema de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), la cual pasó a manos del consorcio Aguas Argentinas S. A., empresa que ganó la licitación solo por ofrecer el mayor descuento en la tarifa base respecto a la vigente. La experiencia se repitió también en las siguientes jurisdicciones subnacionales: en 1995

en Formosa, Tucumán y Santa Fe; en 1997 en Santiago del Estero y Córdoba; en 1998 en Mendoza; y la última fase incluyó en 1999 a la provincia de Misiones y a Buenos Aires; en 2000 en Catamarca y en 2002 en La Rioja.

Así como sucedió en otras regiones (McDonald y Ruiters, 2005; Marin, 2009), las experiencias de privatización del servicio de agua no han sido, al menos en una parte significativa de los casos, favorables a los objetivos sociales de universalización del servicio, y en este sentido han afectado negativamente a los sectores más empobrecidos en distintos países (Azpiazu y Castro, 2013; Acuña *et al.*, 2017). No solo las inversiones no estuvieron cerca de las planificadas en los contratos, sino que se encarecieron las tarifas y se recurrió al corte del servicio exponiendo la salud de la población. Tras las privatizaciones, para el 20% de los hogares más pobres de la Argentina, los gastos derivados de las tarifas de agua representaban el 10% de sus gastos (PNUD, 2006).

Aunque desde la perspectiva económica dominante, las privatizaciones y, especialmente, la consideración del agua como un *commodity* favorecen su aprovechamiento eficiente y equitativo, su protección y conservación. La privatización de la prestación del servicio causó diversos conflictos en distintos lugares ligados a las tarifas, la calidad, los cortes, entre otros. Dentro de los cuales en la región se destaca la denominada guerra del agua que tuvo lugar en Cochabamba, Bolivia, tras las decisiones respecto a las tarifas que tomó la empresa Bechtel. En el caso de la Argentina, uno de los mayores conflictos se dio en Tucumán, en 1997, donde la población resistió el aumento tarifario. No obstante, también proliferaron conflictos entre particulares y las empresas prestatarias por el corte total del servicio, la retirada de los medidores y el segado de las bocas de salida de los efluentes domésticos, en el caso de las cloacas.

En el marco de la crisis social, política, económica e institucional de inicios del siglo XXI, en la Argentina tuvo lugar una notable salida de los prestadores privados; esto se dio en numerosos países. El comportamiento de las empresas privatizadas impactó de forma negativa en los hogares de menores ingresos y en las regiones del país menos favorables, no solo en relación con el gasto destinado al consumo, sino con la falta de obras de expansión por los incumplimientos en las inversiones, especialmente en los territorios más postergados socialmente. Desde entonces, se rescindieron contratos, se crearon nuevas empresas y se acordaron, en menor medida, nuevos marcos regulatorios.

Actualmente, en la Argentina operan alrededor de 1850 prestadores del servicio de agua en localidades urbanas, aunque en la mayoría de las jurisdicciones existe un prestador provincial, con distinta forma jurídica, que opera en las grandes ciudades y cohabita con operadores locales y cooperativas en el resto del territorio. Dentro de este mosaico heterogéneo de operadores se destaca la empresa nacional Aguas y Saneamientos Argentinos S. A. (AySA), que opera en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 26 municipios de la provincia de Buenos Aires. Solo quedan cuatro concesiones privadas en las provincias de Corrientes, Córdoba, Misiones y Santiago del Estero. En el país existen notorios problemas de demanda insatisfecha en todo el territorio, pero con marcado déficit en el conurbano bonaerense, en Misiones, Formosa, Chaco y Santiago del Estero. Para 2015 se estimaba

que el 84,4% de la población tenía acceso al agua y un 58,4% a cloacas, lo cual ubica al país por debajo de otros países de la región como Chile, Colombia y Brasil, entre otros (MIOPV, 2017). La desigualdad en el acceso al agua segura y la fragmentación institucional conforman dos rasgos del esquema que organiza la provisión de agua en el país. Dicha situación refuerza las desigualdades persistentes de la estructura social y acentúa la situación de vulnerabilidad a la que están expuestos los hogares, principalmente de menores ingresos.

Los mercados de derechos de uso del agua

Desde la década del noventa del siglo XX, especialmente con la Conferencia de Dublín en 1992, se ha avanzado en la consideración del valor económico del agua y se ha promovido, además de las privatizaciones, la implementación de mercados de derechos de uso del agua como mecanismo para la asignación o reasignación del agua. Hay amplia bibliografía que sitúa la mirada sobre este mercado que plantea que su implementación genera incentivos en los usuarios para mejorar la eficiencia en su uso y proteger el recurso escaso. La finalidad de este mecanismo se presenta como lograr “una mejor redistribución del agua siguiendo un criterio de eficiencia asignativa, de manera que el agua se transfiera hacia aquellos usuarios o sectores que generan mayor productividad” (Garrido Fernández, 2017).

En algunos estados de Estados Unidos, España, Australia y en Chile, se han incluido cambios en las legislaciones que promovieron estos mecanismos de asignación del agua. Esta situación ha sido sin dudas una fuente de controversias en la sociedad y en la institucionalidad del agua. Cuando se habla de mercados de agua se hace referencia a los intercambios mercantiles entre oferentes y demandantes de derechos de aprovechamiento de agua. Donoso *et al.* sostienen que, en estos mercados, el agua se asigna a “un precio determinado mediante el libre intercambio de algún tipo de título de propiedad (derecho, permiso, concesión, autorización, merced, etc.)” (2004: 9). Colby-Saliba y Bush (1987) plantean que la transferencia de derechos sobre el agua es la finalidad central de las transacciones; estas se encuentran motivadas, teóricamente, por la percepción mutua de los potenciales compradores y vendedores que entienden que el instrumento beneficia a la sociedad y en ese sentido la reasignación es voluntaria; y las condiciones en torno al precio y las condiciones las negocian las partes.

Los derechos de agua formales están regularizados y reconocen el derecho de propiedad privada y su libre transferibilidad entre usuarios (Vergara Blanco, 2015). Los derechos de agua formales incluyen tanto a los bancos de agua, donde existe un organismo administrativo que actúa como intermediario de las transacciones de compra y venta y las adquiere mediante ofertas públicas (cesiones temporales de uso) o de derechos y los asigna entre los usuarios demandantes mediante ofertas de venta, cesiones gratuitas, o teniéndolos para usos ambientales (Pérez Zabaleta y Tirado Sarti, 2021). Los intercambios informales refieren a la venta de volúmenes de agua, con cesión temporal o definitiva de los derechos de uso del recurso sin la intervención del organismo rector (Artero, 2020). Por lo que se

observan derechos de uso de agua permanente, temporal y mercado de opción donde puede el comprador adquirir los derechos de uso (Pérez Zabaleta y Tirado Sarti, 2021).

Chile ha sido la cuna de las reformas neoliberales desde el golpe de Estado en 1973, y en lo que hace a la gestión de los recursos hídricos conformó un modelo único donde su institucionalidad se conformó mediante la Ley N° 2603 de 1979, la Constitución de 1980 y el Código de aguas de 1981 que regula los usos del agua, la cual considera al agua como un bien económico y acuerda la “libre disposición, goce y uso de los derechos de agua, disociados de los derechos de uso del suelo (Artero, 2020). Desde entonces, los derechos de uso del agua se pueden obtener por una “acción administrativa” de la Dirección General de Aguas o ser comprados a través del mercado del agua; el gobierno tiene muy poca autoridad regulatoria sobre el uso privado, en la medida en que se “excluyó la función esencial de la Administración de intervenir efectivamente en el mercado, en virtud de su rol tutelar de un bien público y, además, vital y escaso” (Gómez, 2018). Las reformas apuntaron a promover inversiones privadas; así, tendieron a la creación de derechos de uso de agua seguros, intangibles y transferibles en el mercado (Donoso *et al.*, 2004).

Uno de los resultados que ha generado la implementación en el caso chileno es una creciente concentración de derechos de uso por parte de los usuarios con mayor poder económico, el acaparamiento, la especulación (Morales, 2015). Cabe señalar que la legislación no estableció la obligación de usar las aguas objeto de los derechos con los fines específicos, ni se avanzó en su caducidad cuando no se usarán. La concentración y la desigualdad en la distribución de los derechos de agua facilita la explotación económica del medioambiente, la especulación, situaciones que afectaron a los sectores de menores ingresos (Correa Parra *et al.*, 2020). En el marco de la Convención Constitucional en Chile, actualmente, uno de los aspectos que se considera modificar se refiere, justamente, a la organización jurídica del agua y el resto de los recursos naturales.

La cotización del agua en el mercado de futuros

En el marco de la pandemia en diciembre de 2020 y en un contexto sanitario desolador en distintas partes del planeta, el proceso de mercantilización del agua tuvo otro hito: el agua comenzó a cotizar en el mercado de futuros de materias primas de Nueva York. El agua pasó a cotizar en la bolsa mediante el primer contrato de futuros de agua del Chicago Mercantile Exchange (CME). Se trata de un instrumento financiero, un activo bursátil, que se promueve como un gestor eficiente de la escasez relativa de agua. Este instrumento se conforma como respuesta a la sobreexplotación de los reservorios y “la sobreasignación de derechos de agua en relación con la disponibilidad real y sostenible de caudales en los ecosistemas” (Arrojo Agudo, 2021).

Cabe señalar que los mercados de futuro son instrumentos financieros que involucran la ejecución de contratos de compra o venta de distintos productos (petróleo, minerales, soja, trigo, maíz, etc.) entre productores, distribuidores y consumidores que se pactan con un precio, cantidades y fechas de vencimiento futuros que se fijan en el presente. Estas

D

negociaciones son a largo plazo e involucran especulaciones de los inversores, pueden tener fuertes oscilaciones en el precio y se realizan en mercados bursátiles. Se han conformado tradicionalmente para reducir la incertidumbre, la estabilización de precios y reducir riesgos, entre otras cuestiones. No obstante, desde inicios del siglo XXI las inversiones especulativas en materias primas dispararon los precios generando una burbuja financiera, se triplicó el precio del maíz, subió 170% el precio del arroz, 127% el del trigo, entre otros, lo que llevó a la pobreza extrema entre 130 y 150 millones más de personas (Arrojo Agudo, 2021).

Los futuros del agua conforman un instrumento basado en el Nasdaq Veles California Water (NQH2O),² un índice del precio del agua en California, un área que sufre escasez creciente del recurso, por acre-pie equivalente a 1.233 metros cúbicos de agua. Lo que cotiza son los derechos de uso del agua, no el agua física y no necesariamente los derechos se corresponden con la cantidad real de agua disponible. Los contratos se liquidan financieramente, es decir no hay una entrega física del agua a quienes mantengan los contratos hasta el período acordado. Como se destacó anteriormente, ya existían mercados de derechos de uso del agua en distintos países, lo novedoso es el ingreso al mercado financiero futuro donde cualquier inversor puede adquirir estos activos como inversión para obtener una rentabilidad, sin necesidad de hacer uso del agua para actividades productivas, etc.

El índice funcionaba ya desde 2018, mide lo que sucede con los precios de los derechos de agua en el mercado de futuros de las cinco cuencas de California con mayor volumen de transacciones.³ Se trata de un negocio que entre 2012 y 2019 representó 2.600 millones de dólares en transacciones (CME Group, 2022). La cotización inició en 486,53 dólares por acre-pie y en mayo de 2022 cotizaba a 935,45.

Hay un riesgo de especulación en la promoción de este instrumento que implica un avance en la subordinación de los intereses de la sociedad, de los diversos usos domésticos, productivos, culturales, recreativos del agua, y en sí de los servicios ecosistémicos, a los intereses privados y a la lógica del mercado.

A modo de cierre

El agotamiento de algunas fuentes de agua, su contaminación, el crecimiento de la población mundial y los efectos del cambio climático han sido el marco que ha permitido en las últimas décadas la implementación de reformas en el sector en sintonía con la liberalización y desregulación de la economía.

² Se puede seguir su cotización histórica en distintos sitios, entre los que se encuentra <https://es.tradingview.com/chart/?symbol=NASDAQ%3ANQH2O>.

³ El índice fue desarrollado por Nasdaq y Veles Water que se asociaron con West Water Research, LLC, la consultora económica líder en el comercio de agua. Utilizan la base de datos de Waterlitix de WestWater como fuente de datos de las transacciones. Se lanzó en 2018 a 371,18 por acre-pie, el índice refleja el precio promedio ponderado por volumen de agua en la fuente, sin considerar costo de transporte, se publica una vez por semana y refleja los arrendamientos y ventas que ocurrieron la semana anterior (CME Group, 2022).

Mientras, por un lado, más de 800 millones de personas no acceden al agua potable en condiciones adecuadas, por otro, el agua se convirtió en una mercancía que se comercializa en botellas de plástico en volúmenes crecientes. Se trata de una industria que hace un uso inherente claramente intensivo del agua, con la explotación de reservorios de agua, de la energía y genera una gran cantidad de residuos derivados (Food & Water Watch, 2010). El impacto sobre el ambiente incluye también las emisiones de dióxido de carbono derivado del comercio y del transporte (Ferrier, 2001). De esta modalidad que inició con vínculos con la comercialización para usos farmacéuticos, en los últimos años se han extendido formas complejas de mercantilización como los mercados de derechos de uso del agua, mayormente de dominio público, procesos de privatizaciones en el servicio básico y de financiarización con la creación de activos financieros.

Estos instrumentos y mecanismos conllevan serios riesgos para la población y los derechos humanos que derivan de la maximización de los beneficios, de la especulación sobre los precios, la concentración, la presencia de monopolios en la gestión de un servicio básico que demanda importantes inversiones, costos hundidos para prestar y mantener el servicio, etc.

En la Argentina y en la región la industria del agua embotellada creció a un ritmo mucho mayor que las infraestructuras de redes y plantas de agua necesarias para la prestación de un servicio básico, que de estar construidas podrían garantizar el acceso seguro al líquido vital. Aunque aún hay concesiones privadas en la gestión del servicio en el país, mayormente los capitales privados abandonaron la prestación en distintas jurisdicciones y los Estados subnacionales (y nacional, en el caso de AYSA) las reestatizaron. Cabe señalar que en el país el servicio de agua está descentralizado en casi todo el territorio, menos en el Área Metropolitana de Buenos Aires donde actúa AYSA, y los recursos naturales como el agua son de dominio de las provincias, por lo que a nivel nacional no hay una ley nacional de agua que legisle sobre todos los usos y considere el agua como un derecho humano, solo hay una ley de presupuestos mínimos de gestión ambiental de aguas, la Ley 25688, que en breve cumplirá dos décadas desde su sanción y sigue sin estar reglamentada.

La cotización del agua en la bolsa de futuros es el coronario del avance de criterios mercantiles en la gestión de un elemento indispensable de la naturaleza y conlleva la necesidad de reflexionar sobre sus implicancias. En este sentido, ciertamente resulta fundamental conformar y sostener mecanismos institucionales en el gobierno del agua que prioricen el derecho humano al acceso, frente a otros usos, y la participación social en las decisiones.

Bibliografía

- Abihaggle, C. y Day, J. (2004). *Agua y sociedad: Un ensayo económico sobre la política hídrica*. Mendoza: EDIUNC.
- Ablin, A. (2013). “De todo, menos quietud”. *Revista Alimentos Argentinos*, vol. 58, pp. 54-56.
- Acuña, C. *et al.* (2017). “La economía política de la política de agua y saneamiento en la

- Argentina: Historia, actualidad y perspectivas. Historia, actualidad y perspectivas”. *Estado abierto*, vol. 2, n° 2.
- Acuña, F. (2019). *Informe del Mercado Argentino de Agua Envasada*. Claves información competitiva.
- ANMAT (2018). “Campaña de control de agua envasada”. Programa federal de control de alimentos. Disponible en: http://www.anmat.gov.ar/pif/aguas_ensadas.pdf.
- Arrojo Agudo, P. (2021). *Riesgos e impactos de la mercantilización y financiarización del agua sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento*. Informe presentado a la 76.ª Asamblea General de la ONU por el Relator Especial sobre el derecho humano al agua y al saneamiento. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Water/annual-reports/a-76-159-friendly-version-sp.pdf>.
- Artero, C. (2020). “Las organizaciones de usuarios de agua en la construcción de la escasez hídrica. De las acciones geolegales a una territorialización securitaria del agua”. *Revista INVI*, vol. 35, n° 99, pp. 81-108.
- Autoridad de Fiscalización de Empresas (2019). *Estudio de mercado de agua embotellada en Bolivia*. Disponible en: <https://www.autoridadempresas.gob.bo/descargas?download=851:estudio-de-mercado-de-agua-embotellada-en-bolivia>.
- Azpiazu, D. y Castro, J. (2013). *Aguas públicas: lecciones desde Buenos Aires. Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Bakker, K. (2002). “From state to market? Water mercantilization in Spain”. *Environment and planning A*, vol. 34, n° 5, pp. 767-790.
- Barlow, M. y Clarke, T. (2017). *Blue gold: The battle against corporate theft of the world's water*. Londres: Routledge.
- Bella, A. y Hure, M. (2007). *El agua. Conocerla para cuidarla*. Rosario: UNR-Editora.
- Bowles, S. y Edwards, R. (1990). *Introducción a la economía: Competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*. Madrid: Alianza editorial.
- Cáceres, V. (2016). “Panorama actual en la gestión del agua y saneamiento en Argentina”. *Naturaleza, Sociedad y Ambiente*, 3(1), pp. 77-94.
- Cáceres, V. y Minaverri, C. (2020). “Regulación jurídica del agua embotellada y del arsénico en la provincia de Buenos Aires, Argentina”. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, año 17, n° 50, pp. 41-63. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/9850/10052>.
- Castro, J. (2009). “Apuntes sobre el Proceso de Mercantilización del Agua: Un Examen de la Privatización en Perspectiva Histórica”. En Santiago Espinoza, A. (ed.), *Justicia Ambiental y Sustentabilidad Hídrica*. Bolivia: CESU- UMSS.
- CME Group (2022). *Nasdaq Veles California Water Index Futures-Frequently Asked Questions*. Disponible en: <https://www.cmegroup.com/education/articles-and-reports/nasdaq-veles-california-water-index-futures-faq.html>.
- Colby-Saliba, B. y Bush, D. (1987). “Water markets in theory and practice: Market transfers, water values and public policy”, *Studies in water policy and management*, n° 12, Boulder, Colorado: Westview press.
- Correa-Parra, J. et al. (2020). “Privatización y desigualdad del agua: Coeficiente de Gini

- para los recursos hídricos en Chile”. *Water*, vol. 12. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/346694552_Privatizacion_y_desigualdad_del_agua_Coeficiente_de_Gini_para_los_recursos_hidricos_en_Chile.
- Da Cruz, J. (2006). “Agua embotellada: signo de nuestro tiempo”. *Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad-América Latina*, vol. 5, pp. 1-5.
- Dirección Nacional de Alimentos y Bebidas (2018). *Informe de mercado. Agua mineral y agua gaseosa*. San Pablo, Consulado, San Pablo República Federativa de Brasil.
- Donoso, G. et al. (2004). *Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del sur*. Serie RN e Infraestructura, n° 80. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ferrier, C. (2001). “Bottled Water: Understanding a Social Phenomenon”, *Ambio*, vol. 30, n° 1.
- Food & Water Watch (2010). *Bluwashing, Why the Bottled Water Industry's EcoFriendly Claims Don't Hold Water*.
- Fucci, P. (2004). *Economía Política y Economía*. Buenos Aires: Cooperativas.
- Garrido Fernández, F. (2017). *Los mercados de agua y sus impactos sociales*. Fundación de Estudios Rurales
- Gleick, P. H. (2006). “Bottled water: an update”. En Gleick, P. H. (ed.), *In the world's water 2006-2007. The biennial report on freshwater*. Washington: Island Press.
- Godelier, M. (1974). *Antropología y economía*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Gómez, E. (2018). *Mercado del agua en Chile e inscripción y transacciones de los derechos de aprovechamiento de aguas*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Gutiérrez, R. (2011). “Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires”. En Isuani, F. (ed.), *Política hídrica y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. Los Polvorines: Prometeo-UNGS.
- Gutman, P. (2000). “Economía y ambiente”. En Leff, E. (coord.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Herráiz, N. (2006). “Geopolítica del agua embotellada”. *Foreign Policy* (13), pp. 72-77. Edición española.
- Illich, I. (1997). “El silencio es un bien communal”. *Revista Biodiversidad*, n° 52.
- Isiordia, G. et al. (2012). “Técnicas para desalinizar agua de mar y su desarrollo en México”. *Ra Ximhai*, vol. 8, n° 2, pp. 57-68.
- López Minoprio, C. (2012). *Planta embotelladora de agua mineral*. Tesis de grado. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas.
- Luxemburgo, R. (2007). *La acumulación del Capital*. La Plata: Terramar.
- Marin P. (2009). *Public-private partnerships for urban water utilities. A review of experiences in developing countries*. Trends and Options n° 8. Washington: The World Bank/PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility).
- McDonald, D. y Ruiters, G. (2005). “Teorizando la privatización. Más allá del mercado”. *Anuario de servicios públicos 2005/6*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV) (2017). *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura Universal y Sostenibilidad de los servicios*.

- Lineamientos y principales acciones*, 2ª edición. Buenos Aires. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf.
- Morales, B. (2015). *La naturaleza pública del agua en el mercado*. Tesis para la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.
- ONU (2015). *El agua, fuente de vida. 2005-2015/Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio (UNW-DPAC)*. Oficina de Naciones Unidas de apoyo al Decenio Internacional para la Acción. Disponible en https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf.
- Ortega, G. y Portillo, A. (2015). *El agua. ¿Bien común o mercancía?* Asunción: BASE-IS.
- Pacheco-Vega, R. (2015). “Agua embotellada en México: de la privatización del suministro a la mercantilización de los recursos hídricos”. *Espiral*, vol.22, n° 63, pp.221-263.
- Pérez Zabaleta, A. y Tirado Sarti, S. (2020). “El mercado de futuros de agua: una nueva fórmula de reasignación del recurso”. *Economistas*, n° 172/173 extra. Colegio de Madrid.
- PNUD. (2006). *Usos y gobernabilidad del agua en Paraguay*. Asunción: PNUD-Desarrollo humano Paraguay.
- Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (PNUMA) (2006). *El Agua, una responsabilidad compartida: 2º informe de las Naciones Unidas sobre desarrollo de los recursos hídricos en el mundo*.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rees, R. (1998). “Inefficiency, public enterprise and privatisation”. *European Economic Review*, vol. 32, n° 2-3, pp. 422-431.
- Solanes, M. (1998). “Manejo integrado del recurso agua, con la perspectiva de los principios de Dublín”. *Revista de la CEPAL*, n° 64, pp. 165-188.
- Velásquez, E. y Dinarès, M. (2011). “El Comercio internacional de agua embotellada-la hidromafia”. En el Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Agua, Barcelona.
- Vergara Blanco, A. (2015). “Modelo y mercado de derechos de aguas en Chile: elementos configuradores”. En Urteaga, P y Verona, A. (eds.), *Cinco años de la Ley de recursos hídricos en el Perú. Segundas Jornadas de Derecho de Aguas*, pp. 293-306. Lima: Departamento Académico de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú.