

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**Sede Académica Argentina**  
**Área de Economía y Tecnología**



**MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA**  
**Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva**  
**Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica**  
**Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica**

**FONCYT**

**PROYECTO PICT 2003**  
**Nro. 14.074**

**“La privatización de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de  
agua y saneamiento en el interior del país.  
Alcances, institucionalidad regulatoria e impactos socio-económicos”**

**La experiencia subnacional de servicios públicos en Argentina.  
Los casos de distribución de energía eléctrica y agua y saneamiento**

**“Documento Libre”**

**XII Congreso del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana  
30 de octubre - 2 de noviembre de 2007**

Nicolás Bonofiglio y Carolina Nahón

**Resumen**

El programa de privatizaciones implementado en Argentina desde finales de la década de 1980 está asociado –casi con exclusividad– a la experiencia acaecida en el plano nacional. En este contexto, poco se ha indagado sobre la forma en que este proceso privatizador fue reproducido a escala subnacional. El presente artículo pretende contribuir a saldar este vacío. Para ello, se propone analizar las mutaciones acaecidas en el régimen de prestación y regulación en dos de los servicios públicos de mayor trascendencia social y económica: agua y saneamiento y distribución de energía eléctrica.

Las transformaciones en el régimen de prestación subnacional han sido de envergadura. Bajo el impulso de las fuertes presiones dirigidas desde la administración central y los organismos multilaterales de crédito, 17 de las 23 jurisdicciones privatizaron al menos uno de estos dos servicios. Esta amplia adhesión se vio reflejada en el predominio de las sociedades anónimas de capital privado, donde la participación de las empresas multinacionales fue preponderante.

En todas las jurisdicciones, el proceso de transferencia de los servicios significó la creación de un nuevo esquema institucional. A este efecto, se sancionaron marcos regulatorios y se constituyeron entes reguladores autónomos, que –por limitaciones de forma y fondo– desde un principio vieron socavados sus ámbitos de intervención. De este modo, salvo una innegable capacidad regulatoria en términos de la calidad del servicio, se limitaron a definir cuestiones reglamentarias básicas, perdiendo todo tipo de atribuciones regulatorias.

Las modificaciones macroeconómicas asociadas a la devaluación de la moneda en 2002 implicaron una reversión parcial del proceso de privatizaciones. En consecuencia, en el sector de distribución eléctrica el capital extranjero fue, en mayor medida, reemplazado por fracciones locales. Por el contrario, en el sector de agua y saneamiento, la salida de las empresas transnacionales derivó mayoritariamente en la restatización de los servicios.

Estas transformaciones, particularmente el retorno a la prestación pública, no conllevaron una reformulación sustancial del esquema regulatorio vigente. En este sentido, el diseño institucional nacido al amparo de los procesos de reforma de los años noventa, en la post-convertibilidad, ya no está exclusivamente orientado a regular empresas de prestación privada de servicios públicos, sino que incluye dentro de su campo de acción a la prestación pública. Sin embargo, pese a este cambio radical, los entes mantienen prácticamente las mismas funciones, sin la necesaria adaptación al nuevo contexto de operación pública de los servicios.

La experiencia privatizadora no ha logrado alcanzar las metas anunciadas en el programa neoliberal de reformas. A más de una década, aún subsisten enormes falencias en la prestación y regulación de estos servicios.

# La experiencia subnacional de servicios públicos en Argentina. Los casos de distribución de energía eléctrica y agua y saneamiento\*

Nicolás Bonofiglio y Carolina Nahón\*\*

## Introducción

El programa de privatizaciones implementado en Argentina desde finales de la década de 1980 está asociado –casi con exclusividad– a la experiencia acaecida en el plano nacional. En este sentido, los estudios sobre las transferencias al sector privado de la prestación de servicios públicos se limitan a documentar, por lo general, los casos de las ex empresas estatales de jurisdicción nacional, íconos del modelo de desarrollo hacia adentro que se inicia en la década de 1930. Entre ellas: Obras Sanitarias de la Nación (OSN), Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Las causas y consecuencias de este proceso fueron ampliamente estudiadas, tanto respecto de su funcionalidad con el programa neoliberal de reforma estructural, como en materia de su contribución al régimen de convertibilidad<sup>1</sup>. Asimismo, son numerosos los estudios, de caso y en perspectiva comparada, que relevan sus efectos sectoriales y sociales<sup>2</sup>.

En este contexto, poco se ha indagado sobre la forma en que el proceso privatizador, ampliamente desarrollado en el ámbito del Estado nacional, fue reproducido a escala subnacional<sup>3</sup>. En parte, el menor tamaño relativo de cada una de las privatizaciones provinciales y las dificultades en el acceso a información de distintas jurisdicciones pudo haber contribuido al menor desarrollo relativo de estudios de nivel subnacional<sup>4</sup>. A su vez, esta carencia puede corresponderse con el hecho de que ciertos servicios, por su propia naturaleza y/o la conformación de su infraestructura, involucran al país en su conjunto. Entre ellos, la explotación, transporte y distribución de gas natural, el servicio postal, los ferrocarriles, las rutas nacionales o las telecomunicaciones. De este modo, con la excepción de aquellos ramales de menor flujo de pasajeros (provincializados o cerrados), los servicios públicos sobre los que los Estados provinciales tenían jurisdicción para avanzar –o no– en su concesión eran aquellos que

---

\* Este trabajo surge en el marco del proyecto “La privatización de la distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua y saneamiento en el interior del país. Alcances, institucionalidad regulatoria e impactos socio-económicos” (PICT 2003 N° 14.074), dirigido por Daniel Azpiazu y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

\*\* Investigadores del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede Académica Argentina. Becarios del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, respectivamente. Se agradecen el apoyo de Julieta Pesce, los valiosos comentarios de Daniel Azpiazu, a quien se exime de las opiniones, errores y omisiones que pudieran existir; y la generosa predisposición de los funcionarios y empleados de los entes de regulación y empresas prestadoras, quienes desinteresadamente nos facilitaron información clave para esta investigación. Para comunicarse con los autores: [econo@flacso.org.ar](mailto:econo@flacso.org.ar).

<sup>1</sup> Entre otros, véanse: Azpiazu (2003); Gerchunoff et al. (2003) y FIEL (1999).

<sup>2</sup> Entre otros, véanse: Abdala y Spiller (1999); Azpiazu (comp.) (2002) y Forcinito (2006).

<sup>3</sup> En el marco de este artículo, deberán entenderse como sinónimos los términos jurisdicciones “subnacionales” y “provinciales”.

<sup>4</sup> En su mayoría, estos estudios relevan experiencias locales en el sector de agua y saneamiento. Entre otros: Crenzel (2004); Roze et al (2002); Rais et al (2002); Pesce (2006); Poggiese (2003); Akhmouch (2004) y Saltiel (2003). Desde una perspectiva de conjunto, para este mismo sector, se destacan: BID (2007) y Calcagno et al. (2000). Desde otra óptica, Herrero (2002) analiza el esquema institucional regulatorio en el conjunto de las jurisdicciones subnacionales para ambos servicios.

habían sido descentralizados territorialmente: los sistemas de agua potable y saneamiento y de distribución de energía eléctrica<sup>5</sup>.

El presente artículo tiene como objeto analizar, en perspectiva comparada con la experiencia en el nivel nacional, las mutaciones acaecidas en el régimen de prestación y regulación de los servicios públicos de agua y saneamiento y distribución de energía eléctrica en el ámbito provincial. El documento consta de cuatro secciones. En la primera, se presentan las principales características que asumió la implementación del programa de privatizaciones en el nivel subnacional (1991-2002). A continuación, se analiza el esquema normativo e institucional asociado a este proceso, es decir, la creación, diseño y práctica de los entes reguladores. En la tercera sección, se estudian los efectos que ocasionó en materia de prestación y regulación de servicios públicos la modificación de las condiciones macroeconómicas derivada de la devaluación de la moneda en 2002. Por último, tienen lugar las reflexiones finales.

## **1. Principales características del proceso privatizador subnacional**

### *La amplitud del programa privatizador*

Una vez avanzado el programa de privatizaciones en la órbita nacional, la administración Menem promovió procesos de reestructuración y privatización equivalentes en el ámbito provincial. A este efecto, uno de los puntos del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” impulsado por la Nación sostenía taxativamente el compromiso de las jurisdicciones provinciales a “Propender a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias” (Decreto 1.807/1993).

Las presiones en ese sentido, que también provenían de los organismos multilaterales de crédito, fueron sumamente efectivas, al estar –en la generalidad de los casos– ligadas a la asignación de recursos. De esta forma, se involucraron fondos públicos de índole general, tales como la distribución arbitraria de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y asignaciones específicas para inversiones, cooperación técnica y subsidios sectoriales (Calcagno et al., 2000: 120). Para ello, la propia ley de reestructuración del sector de energía eléctrica (24.065) apuntaló el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, creado originalmente por la Ley 15.336<sup>6</sup>. Asimismo, los bancos multilaterales condicionaron la asignación de préstamos directos de aquellas administraciones provinciales que se comprometieran a reformar y privatizar sus sistemas eléctricos. Por su parte, en el sector de agua y saneamiento, además de la constitución del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), se contó con el apoyo financiero del Banco Mundial (BM) –por intermedio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)– y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –particularmente a través del Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN)–. A este efecto, se destacan el “Programa para el Fortalecimiento de los Entes Reguladores Provinciales y Asistencia en el Proceso de Participación Privada en el Sector Agua y Saneamiento” y el “Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal” (PRONAPAC). A título ilustrativo, el reglamento de asignación de créditos del PRONAPAC disponía que el financiamiento debía dirigirse

---

<sup>5</sup> Recuérdese que en los años ochenta, en el marco de la política de privatización periférica de provisiones auxiliares de algunas empresas estatales y de servicios, el gobierno de facto –como primer paso en el camino hacia la primacía del principio de subsidiariedad del Estado– desintegró Agua y Energía Eléctrica y Obras Sanitarias de la Nación, y cedió a las jurisdicciones provinciales las respectivas seccionales locales.

<sup>6</sup> Según surge de la Ley 24.065, este fondo –administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica– debía destinarse en un 40% al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior y en un 60% a la aplicación de compensaciones tarifarias a usuarios finales en función de las desventajas regionales (art. 70).

únicamente hacia aquellas provincias que habían resuelto concesionar sus servicios de agua y alcantarillado<sup>7</sup>.

Bajo este impulso, 17 de las 23 jurisdicciones del país se involucraron en procesos de privatización de sus servicios, que hasta entonces eran brindados por empresas públicas<sup>8</sup>. Con la sola excepción del sector de agua y saneamiento en la provincia de Corrientes –pionera en la concesión del servicio en el año 1991– todas las privatizaciones provinciales comenzaron a partir de 1993; es decir, una vez que el grueso de los servicios públicos en el nivel nacional ya se había concesionado. Entre los años 1995 y 1998 se concentraron la mayor parte de las transferencias. Mientras que en el sector eléctrico la última de las privatizaciones tuvo lugar ese mismo año (Mendoza), en el caso del sector de agua y saneamiento la experiencia de La Rioja, en el año 2002, fue la responsable de cerrar el ciclo (Cuadro 1)<sup>9</sup>.

**Cuadro 1. Privatizaciones subnacionales de los sistemas de distribución de energía eléctrica y provisión de agua potable y saneamiento (1991-2002)**

	<b>Energía eléctrica</b>	<b>Agua y saneamiento</b>
<b>1991-1994</b>	San Luis (1993)	Corrientes (1991)
<b>1995-1998</b>	Formosa, La Rioja, Santiago del Estero, Tucumán (1995), Catamarca, San Juan, Entre Ríos, Salta, Río Negro, Jujuy (1996), Buenos Aires (1997), Mendoza (1998)	Formosa, Santa Fe, Tucumán (1995), Córdoba*, Santiago del Estero (1997), Mendoza**, Salta (1998)
<b>1999-2002</b>		Buenos Aires***, Misiones (1999), Catamarca, Buenos Aires**** (2000), La Rioja (2002)
<b>Total jurisdicciones</b>	<b>13</b>	<b>12</b>

\* Incluye sólo el servicio de agua potable. El saneamiento está a cargo de la municipalidad de la ciudad de Córdoba.

\*\* Se trata de la única experiencia de privatización en la que el Estado provincial retuvo una participación accionaria minoritaria significativa (20%).

\*\*\* Azurix Buenos Aires.

\*\*\*\* Aguas del Gran Buenos Aires.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

<sup>7</sup> Al decir del propio BID, este organismo "...apoyó esta estrategia por medio de diversas operaciones en varios países de la región. Es así como contribuyó a la creación y puesta en marcha de marcos y entes regulatorios, facilitó recursos para el diseño e implantación de los procesos de licitación de contratos de concesión e incluso participó en el financiamiento directo de algunos operadores privados" (BID, 2007: iii).

<sup>8</sup> En el marco de este artículo, se excluye del análisis la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, que en conjunto conforman el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), debido a la presencia de prestadoras de jurisdicción nacional. De esta forma, el total de jurisdicciones analizadas es 23 y sólo se hará referencia al AMBA en vista de establecer comparaciones entre ambos procesos. En consecuencia, las referencias a los servicios prestados en la provincia de Buenos Aires *excluyen* a las empresas de jurisdicción nacional localizadas en ese territorio: EDENOR, EDESUR y EDELAP en el caso del sector eléctrico; y Aguas Argentinas y –rescisión del contrato mediante– su sucesora Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), en el de agua potable y saneamiento.

<sup>9</sup> La privatización del servicio de agua y saneamiento de La Rioja, finalmente concretada en marzo de 2002, tuvo una prolongada demora producto de una adjudicación fallida. En efecto, tras el llamado a licitación (1997), el consorcio ganador no pudo tomar posesión de la empresa ante la falta de constitución de garantía, de modo que el proceso fue revocado en 1999. Frente a esta experiencia, en septiembre de ese mismo año se crea la empresa de capital estatal Aguas de La Rioja y en diciembre se contrata el gerenciamiento de quien había resultado segundo en la fallida licitación: Latinaguas. El contrato de gerenciamiento preveía la posibilidad de que la empresa pasara a ser la concesionaria, sin que mediase convocatoria a nueva licitación, situación que se materializó en marzo de 2002. En este sentido, si bien la concesión comienza en este último año, el proceso de privatización se inscribe dentro del proyecto concebido en la década anterior.

Finalizado el proceso, en términos de jurisdicciones, el alcance resultó prácticamente similar en ambos sectores: 13 provincias concesionaron la *principal* empresa de distribución de electricidad y 12 hicieron lo propio en el sector de agua y saneamiento<sup>10</sup>. Esto fue así, aun cuando las condiciones y potencialidades de cada sector hacían presumir un proceso privatizador más intenso en el sector de distribución de energía eléctrica. Las características que adoptó el mercado eléctrico nacional a partir de la Ley 24.065 (desintegración vertical y horizontal, incorporación de la figura de “grandes usuarios”, entre otros) favorecían la creación de un sistema homogéneo, a diferencia de lo que ocurría en el sector de agua y saneamiento, donde no existía una red nacional desde la descentralización de la década de 1980. Además, la mayor cobertura del servicio eléctrico, que alcanzaba un valor promedio de 93,5% de las viviendas, contrastaba con las necesidades insatisfechas en materia de acceso al agua potable y saneamiento, donde la cobertura comprendía sólo al 68,9% y 38,4%, respectivamente (Censo, 1991). Finalmente, este último sector posee algunas particularidades estructurales –tales como los importantes costos hundidos, elevadas tasas de incobrabilidad<sup>11</sup>, dificultades asociadas al corte o suspensión por falta de pago, mayores costos de expansión y fuerte impacto ambiental– que permitían pronosticar un avance más acelerado en la privatización en el ámbito eléctrico.

Pese a las suposiciones, los datos son contundentes: en ambos sectores se avanzó en forma similar hacia la privatización. Sin embargo, una vez transferidos los servicios se han evidenciado mayores dificultades en el sector de agua y saneamiento; que, en varias ocasiones, desembocaron en procesos de reversión de las concesiones o salida del capital transnacional (tal como se desarrollará en la sección 4). De alguna manera, esto da cuenta de la rentabilidad potencial diferencial existente entre ambos sectores<sup>12</sup>.

En términos de cobertura, los dos sectores bajo estudio también han tenido un alcance semejante. Esto ha sido así, a pesar de que en el sector de energía eléctrica el área de prestación involucrada, en la generalidad de los casos, resulta mayor y de que en este sector se concretó una transferencia más que en su par de agua y saneamiento (13 vs. 12)<sup>13</sup>. Así, a fines del año 2001 en agua y saneamiento el 41,9% de la población (11,3 millones) habitaba en áreas gestionadas por empresas privatizadas, mientras que sólo un 16,2% residía en la zona de atención de empresas públicas<sup>14/15</sup>. Para el caso de la distribución de

---

<sup>10</sup> Nótese que el campo de análisis de este estudio se limita a la principal empresa prestadora del servicio de cada jurisdicción, que –con la excepción de Neuquén– se trata de la empresa que provee el servicio en la capital provincial y alrededores. De este modo, se excluyen las transferencias del servicio de agua potable y saneamiento de menor tamaño relativo de la provincia de Buenos Aires (Sudamérica de Aguas, Aguas de Campana, Aguas de Balcarce, Aguas de la Costa y Aguas de Laprida). Asimismo, tampoco se incluyen –en los casos en que éstas existen– a las cooperativas y empresas municipales, responsables de la operación del servicio en ciudades chicas, pueblos alejados o zonas rurales.

<sup>11</sup> Según COFES (1999: 9), el nivel de cobrabilidad en el sector, que hacia 1998 no superaba el 75%, resulta significativamente menor que aquel que se verificaba en igual período en los sectores de gas natural, electricidad y telefonía, que en promedio superaba el 96%.

<sup>12</sup> En este sentido, la elevada rentabilidad de Aguas Argentinas –tasa de beneficio sobre patrimonio neto del 20% entre los años 1994-2001– se explica más por la existencia de una regulación funcional a los intereses de la prestadora que por las características propias del sector.

<sup>13</sup> Mientras que la privatización de la principal empresa de provisión de agua y saneamiento convive, en la mayoría de las jurisdicciones, con una importante red de prestación local –por medio de cooperativas y/o municipios–; en el sector eléctrico, la privatización de la principal empresa de distribución local involucra –en la generalidad de los casos– a la mayor parte de la población provincial.

<sup>14</sup> Para estos cálculos, a partir de los datos del Censo 2001, se consideró la población residente en las localidades que forman parte del área de atención de las empresas, más allá de que efectivamente cuenten con el servicio. Cabe aclarar que se incluye el área de atención de la concesión de La Rioja, pese a que su privatización se concretó en marzo de 2002. Asimismo, se excluye el área de cobertura de la empresa Aguas del Aconquija (Tucumán), restatizada en 1997. Si se sumara la población atendida por esta última firma, la prestación privada en el sector de agua y saneamiento alcanzaría a cubrir el 45,1% de la población total del país.

energía eléctrica, en ese mismo año, las sociedades anónimas de capital privado prestaban el servicio al 42,3% del total de usuarios, mientras que las empresas estatales lo hacían al 31,5%<sup>15</sup>. Esta escasa diferencia se explica, fundamentalmente, por el hecho de que tanto Córdoba como Santa Fe –las dos provincias más importantes en términos poblacionales después de Buenos Aires– no privatizaron el servicio de electricidad.

Como queda visto, la mayoría de las jurisdicciones se sumó al proceso de privatización. Esta adhesión se traduce en forma contundente en los datos de cobertura: hasta el año 2001 el predominio de la prestación privada en ambos sectores es indiscutido. Por su tamaño relativo, la presencia de Buenos Aires dentro del conjunto de provincias que avanzó en la privatización de ambos sectores es vital a los efectos de explicar este predominio.

## Cuadro 2. Grado de adhesión sectorial al programa de privatizaciones (23 jurisdicciones)

Sin privatización	Privatización de 1 sector		Privatización de 2 sectores
	Energía eléctrica	Agua y saneamiento	
Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut*, Neuquén, La Pampa* y Chaco	San Luis*, San Juan, Entre Ríos*, Río Negro y Jujuy	Corrientes, Santa Fe, Córdoba y Misiones	Santiago del Estero, Formosa, La Rioja, Tucumán, Catamarca, Buenos Aires, Mendoza y Salta
<b>6 jurisdicciones / 12 prestadores</b>	<b>9 jurisdicciones / 9 prestadores</b>		<b>8 jurisdicciones / 16 prestadores</b>

\*En estas jurisdicciones se corrobora una tradición de provisión de servicios públicos por medio de cooperativas y/o municipios.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Las privatizaciones no se desarrollaron en forma homogénea en las 23 jurisdicciones. En esta materia, el conjunto de provincias argentinas puede clasificarse en tres subgrupos: “no privatistas”, “con privatización parcial” y “por partida doble” (Cuadro 2). Bajo este enfoque, se advierte que 17 jurisdicciones concesionaron al menos uno de los dos servicios –aunque 8 de ellas concesionaron los 2–; mientras que 6 provincias se mantuvieron al margen, conservando el régimen de prestación vigente, sea a través de cooperativas, municipios y, fundamentalmente, por medio de empresas públicas provinciales. De esta manera, son 25 el total de prestadoras transferidas al sector privado.

Las provincias “no privatistas”, es decir, aquellas que no han transferido al sector privado ninguno de los servicios objeto de este estudio, son 6. Sobre este subgrupo, en primer lugar, es central destacar su marcada inserción patagónica. En la región sur del país se conjugan una cultura ambientalista de larga data y una importante tradición municipal y cooperativa para la prestación de servicios esenciales en las principales ciudades, que bien pudieron haber contribuido a que las jurisdicciones de la región se mantuvieran al margen de la ola privatizadora. Además, específicamente en el sector de distribución eléctrica, 2 de las provincias –Santa Cruz y Tierra del Fuego– aún no forman parte del Sistema de Interconectado Nacional (SIN), lo que naturalmente desincentivó su incorporación al programa privatizador. En cuanto a los casos de Chubut y La Pampa, la prestación en todo el territorio provincial se desarrolló desde su origen a través de cooperativas locales y –en menor medida– municipios, de forma que en estos casos una estrategia privatizadora se hubiera enfrentado con límites estructurales prácticamente irreversibles. Aparte de la provincia de Neuquén, que reúne puntos en común con los 4

<sup>15</sup> Recuérdese, que este estudio excluye la población del área de cobertura del AMBA: 9,2 millones, es decir, el 25,4% de la población total de país (véase nota al pie 8). De incluirla, los respectivos porcentajes pasarían a 56,6% (prestación privada) y 12,1% (prestación pública), respectivamente.

<sup>16</sup> Tal como en el sector de agua y saneamiento, aquí se excluyeron los usuarios que reciben el servicio por parte de prestadores de jurisdicción nacional: 4,0 millones, es decir, 41,0% del total del país. De incluirlos, los respectivos porcentajes pasarían a 66,0% (prestación privada) y 18,6% (prestación pública), respectivamente.

casos anteriores, la situación de Chaco es la más curiosa de este subconjunto. En línea con las prescripciones de la fugaz Constitución Nacional de 1949, es la propia carta magna local la que garantiza la prestación estatal de los servicios públicos<sup>17</sup>.

Por su parte, las provincias “con privatización parcial”, es decir, aquellas que transfirieron un servicio al capital privado, son 9. Es útil tener presente que en todas ellas –con la excepción de Entre Ríos– técnicamente se podría haber avanzado en la concesión de ambos servicios, puesto que el sector no privatizado era operado por el Estado provincial<sup>18</sup>. De hecho, en Jujuy, Río Negro y San Juan –en agua y saneamiento– y en Misiones, Córdoba y Santa Fe –en energía eléctrica– se trabajó *infructuosamente* para transferir ambos sectores al capital privado, lográndose inclusive la sanción de leyes provinciales que sustentaban estas iniciativas. En este sentido, el avance parcial fue diagramado como tal sólo en 3 de ellas: San Luis, Corrientes y Entre Ríos.

Los casos de Córdoba y Santa Fe en el sector de distribución de energía eléctrica son emblemáticos. Estas provincias, al ser 2 de las más importantes en términos poblacionales y contar con un fuerte desarrollo industrial relativo, se posicionaban como candidatas ideales para la privatización. Sin embargo, pese a que en ambos casos se llegó a la sanción legislativa de nuevos marcos regulatorios que contemplaban la reestructuración y privatización sectorial, debido a condicionamientos de orden político y social las administraciones locales no pudieron avanzar en este sentido<sup>19</sup>. El caso de la provincia de Misiones, también en el sector de energía eléctrica, es particular. Se trata de la única empresa prestadora del servicio de distribución de electricidad en el país cuyo origen es netamente provincial, es decir, que no ha nacido como resultado de la absorción local de la seccional de Agua y Energía Eléctrica en el marco de la descentralización de los años ochenta. Esta característica le ha otorgado a la empresa un inmenso poder relativo, que bien pudo haber contribuido a frenar cualquier intento privatista.

Más allá de estos casos fallidos, dentro de este subgrupo de 9 provincias que avanzaron en forma parcial hacia la privatización, la distribución sectorial es equitativa: 5 jurisdicciones optaron por privatizar sólo la distribución de energía eléctrica y 4 lo hicieron en el sector de agua y saneamiento.

Finalmente, las provincias que avanzaron “por partida doble” en la privatización, es decir, que concesionaron ambos servicios, son 8. En todos los casos –salvo en Tucumán y Mendoza– la política privatizadora se inició por medio de experiencias en el ámbito de la distribución de energía eléctrica, tanto en lo que involucra a la sanción del marco regulatorio, como a la creación efectiva del ente de control y a la transferencia del servicio. Esto puede explicarse por las ventajas propias de iniciarse en un sector ya reestructurado a nivel nacional, lo que le permitía a las administraciones provinciales usufructuar la experiencia previa en las posteriores transferencias en el sector de agua y saneamiento, más vulnerable a las particularidades locales. A su vez, una característica común a casi todas las provincias incluidas en este subgrupo –con las excepciones de Catamarca y Mendoza– es su innegable

---

<sup>17</sup> “Los servicios públicos pertenecen al Estado provincial o a las municipalidades y no podrán ser enajenados ni concedidos para su explotación, salvo los otorgados a cooperativas y los relativos al transporte automotor y aéreo, que se acordarán con reserva del derecho de reversión” (art. 54).

<sup>18</sup> A este efecto, el Banco Mundial (1996: i) sostenía que si bien la tasa de rentabilidad potencial y los riesgos comerciales y no comerciales variaban enormemente entre provincias “grandes” y “chicas”, a la vez existían mecanismos, tales como los contratos de administración y servicios, que podrían contribuir a completar el proceso en la mayoría de las provincias. Es decir, proponía una opción de “avance gradual” en la transferencia del servicio, primero a través de la gestión privada y titularidad pública del servicio, de modo que los potenciales inversores podrían obtener más información sobre el negocio, a la vez que se le otorgaban “señales de credibilidad” sobre el compromiso con la reforma.

<sup>19</sup> La activa intervención de la oposición política y del sindicato de Luz y Fuerza de cada jurisdicción logró generar un estado de opinión pública contraria a la privatización, puesto que se intentaba comprometer dos estandartes de la empresa pública provincial: Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) y Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe (EPESF).

tradición justicialista. Quizá, la pertenencia partidaria pudo haber favorecido su capacidad de llegada al gobierno central y su más rápido alineamiento con la política oficial. Más allá de esto, la privatización de ambos servicios en las provincias de Buenos Aires y Mendoza se explica por la escala de estos emprendimientos, es decir, por sus posibilidades efectivas de convertirse en negocios rentables para los futuros operadores.

A modo de síntesis, el avance de la privatización en el nivel subnacional medido en función de la *población afectada* ha sido de envergadura. Asimismo, en términos *jurisdiccionales*, la mayoría de las provincias ha encarado la transferencia de algún servicio, destacándose sólo un grupo reducido de jurisdicciones que no ha modificado el régimen de prestación tradicional. Finalmente, si el análisis se enfoca en términos *sectoriales* se corrobora que el proceso tuvo un alcance relativamente similar en ambos sectores, incluso frente a las diferentes potencialidades que cada uno de ellos ofrecía.

### *La participación del capital privado. El predominio de las empresas transnacionales*

El mapa de grupos y accionistas involucrados en la privatización a escala subnacional en sendos sectores da cuenta de dos características centrales del programa de transferencias al sector privado en Argentina: la escasa distribución de la propiedad y la fuerte participación del capital extranjero. En este sentido, se constata la presencia de empresas transnacionales con experiencia sectorial y, en general, con participación en más de una prestadora, aun en aquellas de menor escala relativa. La apreciación cambiaría, junto al esquema regulatorio, macroeconómico y jurídico claramente favorable a sus intereses, constituía uno de los principales incentivos para el desarrollo de este fuerte flujo de inversión extranjera directa.

En línea con las características mencionadas, la configuración original de los principales consorcios que asumieron la prestación de los servicios en las distintas jurisdicciones es la siguiente. En el sector de distribución de energía eléctrica se destacan los casos de *Électricité de France* (en Mendoza y en parte del AMBA –EDENOR–), AES Corporation (en 3 concesiones de Buenos Aires –entre ellas, una en el conurbano bonaerense, EDELAP–), Public Service Enterprise Group –PSEG– (Entre Ríos y Buenos Aires) y el grupo Exxel (La Rioja, Salta y San Luis)<sup>20</sup>. En igual sentido, en el sector de agua y saneamiento, resalta la presencia de los grupos Suez (Santa Fe, Córdoba y AMBA), Azurix (Buenos Aires y Mendoza), Vivendi (Tucumán y AMBA) y Dragados (Buenos Aires, Misiones y Tucumán). Como se desprende de este racconto, la presencia del capital extranjero resulta predominante en las concesiones más grandes en términos poblaciones (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y AMBA), por lo que se constituye en la principal forma de prestación en ambos servicios.

En relación a la presencia de capitales locales, se constatan dos modalidades diferentes de participación: como accionistas minoritarios en los consorcios encabezados por empresas transnacionales; o bien, como socios principales de las prestadoras. La primera forma repite la experiencia en el nivel nacional, donde el principal activo de estos grupos locales resulta ser su poder de *lobby* y, en algunos casos, el conocimiento especializado de la infraestructura originada en su tradicional inserción como proveedores del Estado. Respecto de la segunda forma de inserción, en estos casos también se verifica una presencia extendida en más de una prestadora, como lo evidencian los casos de Sagua (Santiago del Estero y Formosa) y Latinaguas (Corrientes, La Rioja y Salta) en el sector de agua y saneamiento; y el grupo Taselli (Catamarca y Formosa) en el sector de distribución de electricidad.

---

<sup>20</sup> Asimismo, se observa que estos actores –locales y extranjeros– reaparecen en toda la cadena eléctrica, ya sea como principales accionistas o como socios minoritarios. Entre ellos, se destacan los grupos *Électricité de France* y AES Corporation.

### *La secuencia privatizadora. La recurrencia a prácticas “no recomendadas”*

La literatura plantea algunas recomendaciones sobre el orden de prelación en que es conveniente llevar a cabo las tres principales etapas de todo proceso privatizador: definición del marco regulatorio (MR), creación del ente regulador (ER) y transferencia del servicio al nuevo operador (PRI).

Entre las prácticas “recomendadas” se encuentran aquellas en que la creación del MR y el ER anteceden al momento de la transferencia del servicio al sector privado, con independencia de si fue el MR o el ER el instituto efectivamente creado en primera instancia. En los casos en que el ER precede al MR es clave que el proceso garantice que sus funcionarios no puedan involucrarse en la definición de la normativa (MR) que afectará su funcionamiento (ER). En términos generales, es imperioso que quienes integren la comisión de privatización –de existir– no sólo posean calificaciones afines (incluyendo la convocatoria de especialistas) a la tarea que se les encomienda, sino que paralelamente estén inhabilitados para conformar los directorios de los ER y, más aún, de las empresas prestadoras<sup>21</sup>.

En términos genéricos, dentro de las prácticas “no recomendadas” se incluyen los casos en que la privatización es anterior a la creación del MR y del ER –considerándose ésta la peor de las alternativas posibles– o bien cuando la transferencia del servicio es anterior o simultánea a alguna de estas dos instancias. El perjuicio regulatorio es claro: sin el marco institucional (MR) sancionado ni el ente (ER) efectivamente en funcionamiento, las prácticas de prestación de las flamantes operadoras privadas podrían crear una suerte de “derechos adquiridos” potencialmente contradictorios –y difíciles de revertir– con las futuras disposiciones normativas del sector (MR y ER). En la experiencia argentina, la premura que caracterizó al proceso privatizador conspiró contra las buenas prácticas en esta materia (secuencia privatizadora) y, por tanto, comprometió desde un principio las potencialidades regulatorias del nuevo esquema de prestación<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> La privatización de OSN ejemplifica muy claramente este tipo de irregularidades, desde el momento que directores de la empresa estatal y miembros del sindicato estuvieron involucrados en todas las instancias del proceso de privatización. A título ilustrativo, Carlos Ben, integró el Comité de Privatización de OSN en representación del sindicato del sector (SEGBTOS), luego fue director de la empresa una vez privatizada (Aguas Argentinas) y, en la actualidad, se desempeña como presidente de AySA.

<sup>22</sup> Al decir del propio BID, “Los cambios masivos y rápidos de regulación y la incorporación acelerada de privados demostraron no ser sostenibles” (BID, 2007: 14).

**Cuadro 3. Secuencia privatizadora (17 jurisdicciones)**

	<b>Energía eléctrica</b>	<b>Agua y saneamiento</b>
<b>Procesos recomendados</b>		
<b>MR - ER - PRI o ER - MR - PRI (7)</b>	Buenos Aires Jujuy Tucumán	Catamarca La Rioja Mendoza Salta
	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Procesos no recomendados</b>		
<b>MR - ER/PRI (15)</b>	Catamarca Entre Ríos* La Rioja Mendoza Salta* San Luis Santiago del Estero* San Juan	Buenos Aires* Corrientes (sin MR) Córdoba Formosa* Misiones Santa Fé Santiago del Estero*
	<b>8</b>	<b>7</b>
<b>MR - PRI - ER (3)</b>	Formosa Río Negro	Tucumán
	<b>2</b>	<b>1</b>

\* En estas jurisdicciones la empresa fue transferida al nuevo operador en forma previa al inicio de actividades del ER.

Nota: Para estas categorías se tomaron en cuenta las siguientes variables: a) fecha de sanción del primer MR sectorial; b) fecha efectiva de creación del ER (entendiendo por “creación efectiva” el momento en el ER contrató –al menos parte de– su planta de personal); y c) fecha de la transferencia de la empresa al sector privado. Cuando mediaron menos de dos meses entre una instancia y la subsiguiente, la secuencia se consideró como de concreción simultánea y se utilizó la “/” para su identificación.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

En el caso argentino, la mayor parte de las secuencias de privatización provinciales se concentra en el casillero de los procesos no recomendadas por la literatura (Cuadro 3). Esto es, de 25 privatizaciones realizadas (incluyendo ambos sectores), en 18 de ellas el ER fue creado en forma simultánea o posterior al momento de la transferencia, comprometiendo su capacidad futura de regulación y control. De este subgrupo, 3 corresponden a la “peor” de las alternativas halladas (creación posterior del ER), donde han transcurrido entre tres meses y un año desde el momento de la transferencia hasta la fecha de creación del ER. Asimismo, en 6 de los 15 casos del primer subconjunto de alternativas no recomendadas (MR - ER/PRI), si bien bajo la clasificación adoptada se asume simultaneidad entre la creación del ER y la transferencia del servicio, en términos estrictos –y aunque medien cortos espacios de tiempo– la privatización se concretó en forma previa a la creación del ER<sup>23/24</sup>. De esta forma, estos 6 casos podrían clasificarse dentro del segundo subconjunto de procesos no recomendados. De ser así, pasarían a ser 9 las privatizaciones que se desarrollaron por medio de la “peor” de las secuencias verificadas: MR - PRI - ER. Pese a esto, no puede dejar de mencionarse que 7 provincias (3 en el sector de distribución de

<sup>23</sup> Estos son los casos indicados con \* en el Cuadro 3.

<sup>24</sup> Por su particularidad, se destaca el caso de Corrientes donde el esquema normativo se ha implementado fraccionadamente. Así, habiendo transcurrido 16 años de la privatización del servicio de agua y saneamiento aún no se ha diseñado un marco regulatorio para el sector. En su lugar, rige un conjunto de leyes y decretos que adaptaron algunos aspectos de la normativa que regulaba el sistema de prestación estatal. En este sentido, el virtual marco regulatorio es el pliego de bases y condiciones de la licitación (aprobado por Decreto 5.119/90) y el decreto de conversión de la ex prestadora estatal Administración de Obras Sanitarias de Corrientes (AOSC) (creada en 1980 por la Ley 3.573 aún vigente) en el ente regulador del servicio (Decreto 5.121/90 y su modificatorio Decreto 4.350/91).

energía eléctrica, y 4 en agua y saneamiento) utilizaron la modalidad recomendada por la teoría para concretar la privatización.

En el nivel nacional, si bien la sanción del MR precedió a la privatización en ambos sectores, el Entre Tripartido de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) iniciaron sus actividades en forma simultánea y posterior a la transferencia de los servicios, respectivamente<sup>25</sup>. En este sentido, puede constatarse cierta mejoría en la experiencia subnacional respecto de su par nacional, visto que, en este último caso, en ninguna de las privatizaciones encaradas se siguieron las secuencias recomendadas.

#### *La intervención parlamentaria. Una mejoría que no mejora*

Con relación al papel asumido por el Poder Legislativo en las privatizaciones provinciales, el primer paso en la mayoría de las jurisdicciones se concretó por medio de la sanción de leyes de adhesión a la Ley de Reforma del Estado (23.696). Asimismo, para la definición de las disposiciones normativas que acompañaron la privatización, tanto en el caso de la definición de los marcos regulatorios sectoriales como para la creación de los entes reguladores, se utilizó casi exclusivamente la vía parlamentaria.

Del total de 25 prestadoras involucradas (13 de energía eléctrica y 12 de agua y saneamiento) sólo en 2 casos los marcos regulatorios fueron sancionados en su origen por medio de decretos provinciales (Córdoba y Salta en el sector de agua y saneamiento<sup>26</sup>). Esto marca una tendencia en cierta medida divergente a la corroborada en el nivel nacional, dado que allí, si bien la transformación del sector de energía eléctrica se realizó por ley nacional, la privatización del sistema integrado de agua y saneamiento –el más importante del país– se concretó por la vía del decreto. Respecto de la instauración de los entes reguladores, en la mayoría de las provincias –con la excepción de Córdoba, Salta y Corrientes– se recurrió a la ley provincial. Por lo general, inclusive cuando en los marcos regulatorios se aludía la creación de un ente regulador, complementariamente, se sancionaron leyes específicas para delimitar sus misiones, funciones, dependencia funcional, forma de financiamiento y conformación del cuerpo directivo, entre los aspectos más relevantes.

A pesar de que la intervención parlamentaria permite un mayor margen para la discusión pública que el dictado de decretos por parte del Poder Ejecutivo, la sanción de leyes no garantiza *strictu sensu* un real debate sobre los aspectos a ser normados. De esta forma, no puede descartarse la recepción acrítica por buena parte de los cuerpos legislativos provinciales de las directivas emanadas del poder político local. En este sentido, la aprobación parlamentaria no siempre garantiza la implementación de reformas y, con frecuencia, la deliberación pública es posterior, por fuera de la órbita legislativa. Las privatizaciones fallidas de Córdoba y Santa Fe en el servicio de distribución de energía eléctrica son buenos ejemplos en esta materia.

#### *Los diseños normativos “cerrados”. Otra herencia de la experiencia nacional*

Entre otros aspectos, la intervención parlamentaria no garantizó la adaptación de los diseños normativos nacionales a las particularidades sectoriales, regionales y jurisdiccionales. Los marcos regulatorios provinciales del sector eléctrico replican casi textualmente el articulado del régimen nacional de energía

---

<sup>25</sup> Algunos autores (Azpiazu, 2003 y Thwaites Rey y López, 2003) sostienen que en el caso del sector de agua y saneamiento de jurisdicción nacional primó la secuencia MR - ER - PRI (en lugar de MR - ER/PRI, como se sostiene aquí), debido a que adoptan para la clasificación la fecha de sanción del Decreto 999/92 (norma de creación del ETOSS).

<sup>26</sup> Inclusive, en la provincia de Salta, el Decreto 55/95 de marco regulatorio del sector de agua y saneamiento fue ratificado en un lapso de tres meses por ley provincial (6.835).

eléctrica (Ley 24.065). Si bien esto puede explicarse por las características productivas de la cadena energética e, inclusive, por las atribuciones que retiene el Estado nacional en la materia<sup>27</sup>, la adopción acrítica de diseños normativos en el interior del país no dejó de ser una nueva oportunidad perdida en términos de apuntalar las prácticas regulatorias en Argentina. En este sentido, el caso extremo lo representa la provincia de San Luis, cuya Ley 5.519 establece, en forma recurrente y explícita, la vigencia de los criterios ya definidos en su par nacional.

Si bien la reestructuración del sector eléctrico –como el de gas natural– marca una bisagra en el programa de privatizaciones de jurisdicción nacional y, por lo tanto, involucra ciertas mejoras en las prácticas regulatorias (sanción por ley, creación de un ente regulador con la adopción de muchos de los criterios recomendados por la literatura, inclusión de criterios de defensa de la competencia, entre otros), también da cuenta de importantes déficits que podrían haberse superado en las experiencias provinciales. Entre ellos, la debilidad del instrumento de audiencia pública (en los casos en que fue contemplada), la imprecisión del régimen de subsidios enmarcado en el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (Leyes 15.336 y 24.065), la ausencia de un sistema de tarifa social (en la mayor parte de las normativas originales) y de mecanismos de participación ciudadana en los entes de regulación.

El sector de agua y saneamiento no es ajeno a estas falencias, de forma que los marcos regulatorios provinciales –aunque con el *plus* de haber privatizado por ley– también han caído en este tipo de faltas, manteniéndose un elemento clave de desprotección del usuario: la posibilidad de suspensión *total* del servicio por falta de pago en la mayoría de las jurisdicciones<sup>28</sup>. Esto fue así pese a que, en noviembre de 2002, el acceso al agua potable fue calificado como derecho humano indispensable por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2002).

Finalmente, debe notarse que la adopción de diseños normativos cerrados trasciende los límites del Estado nacional para trasladarse –por transitividad– hasta las normas que regulan la prestación privada de servicios públicos en el Reino Unido (principal fuente de inspiración de la privatización en la órbita nacional). Así, la experiencia doméstica, en lugar de desarrollar un esquema normativo e institucional propio, y adaptado a las especificidades locales, simplemente copió la arquitectura institucional de uno de los países con más experiencia en la materia. Esta elección comprometió, desde el inicio, las potencialidades del programa privatizador local. Las disímiles tradiciones institucionales, desarrollo de los sectores de infraestructura, tamaño relativo de las economías y condiciones socioeconómicas de la población contribuyen a explicar el crítico desempeño.

## **2.- La creación de los entes reguladores. ¿Qué, por qué y para qué?**

### *El qué. Cantidad y tipos de entes en la experiencia subnacional*

Al igual que en el nivel nacional, la creación de entes reguladores autónomos –es decir, de autoridades administrativas formalmente independientes de la administración central– se difundió masivamente en las provincias a lo largo de la década de 1990. En los sectores de agua y saneamiento y de energía

---

<sup>27</sup> El Estado nacional, por intermedio del ENRE, tiene jurisdicción sobre el área de concesión de las distribuidoras del AMBA y, en el nivel nacional, en materia de transporte y generación de electricidad (en este último caso, “sólo regulada en aquellos aspectos y circunstancias que afecten el interés general” –Decreto 1.398/92–).

<sup>28</sup> Las provincias de Catamarca, Córdoba, La Rioja y Buenos Aires contemplan la suspensión parcial –y no total– del servicio. En los primeros tres casos esto fue normado en los marcos regulatorios originales, mientras que en la provincia de Buenos Aires recién con la modificación del marco regulatorio (Decreto 878/03) quedó vedado el corte total del servicio. En esa misma oportunidad se reglamentó la prohibición total de corte del servicio para los hospitales y sanatorios, salas de primeros auxilios y escuelas públicas de Educación General Básica (EGB), norma que también rige en la provincia de Santa Fe para los hospitales públicos.

eléctrica, este proceso alcanzó a 17 jurisdicciones. En 6 de ellas, se crearon entes únicos o multisectoriales, es decir, organismos que incluyen bajo su tutela a los dos sectores objeto de este estudio<sup>29</sup>. En las restantes 11 provincias se verifica la presencia de –al menos– un ente sectorial: agua y saneamiento o de energía eléctrica. Inclusive, en algunas de ellas –específicamente en 4– existen 2 entes sectoriales simultáneamente. Es decir, uno para el servicio de agua potable y saneamiento, y otro para distribución de energía eléctrica. Así, la cantidad total de entes creados en el conjunto de jurisdicciones provinciales es de 21: 6 multisectoriales, 7 de agua y saneamiento y 8 de energía eléctrica.

**Cuadro 4. Institucionalidad regulatoria. Entes reguladores y organismos dependientes de las administraciones subnacionales (cantidad y tipos)**

		Nº	Jurisdicción	Ente regulador	Sigla
<b>Ente único</b>	6	Catamarca	Ente Regulatorio de Servicios Públicos y Otras Concesiones	ENRECAT	
		Córdoba	Ente Regulador de Servicios Públicos	ERSEP	
		Formosa	Ente Regulador de Obras y Servicios Públicos	EROSP	
		Jujuy	Superintendencia de Servicios Públicos y Otras Concesiones	SUSEPU	
		La Rioja	Ente Unico de Control de Privatizaciones	EUCOP	
		Salta	Ente Regulador de los Servicios Públicos	ENRESP	
<b>Ente sectorial</b>	AyS	Buenos Aires	Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires	OCABA	
		Corrientes	Administración de Obras Sanitarias de Corrientes	AOSC	
		Mendoza	Ente Provincial de Agua y Saneamiento	EPAS	
		Misiones	Ente Provincial Regulador de Agua y Cloacas	EPRAC	
		Santa Fe	Ente Regulador de Servicios Sanitarios	ENRESS	
		Sgo. del Estero	Ente Regulador de los Servicios de Agua y Cloaca	ERSAC	
		Tucumán	Ente Regulador de Servicios de Agua y Cloacas de Tucumán	ERSACT	
	EE	8	Buenos Aires	Organismo de Control de Energía Eléctrica de la pcia. de Bs As	OCEBA
			Entre Ríos	Ente Provincial Regulador de la Energía	EPRE
			Mendoza	Ente Provincial Regulador Eléctrico	EPRE
			Río Negro	Ente Provincial Regulador de la Electricidad	EPRE
			San Juan	Ente Provincial Regulador de la Electricidad	EPRE
			San Luis	Comisión Reguladora Provincial de la Energía Eléctrica	CRPEE
			Sgo. del Estero Tucumán	Ente Regulador de Energía Eléctrica de Sgo. del Estero Ente Provincial Regulador de Energía de Tucumán	ENRESE EPRET
<b>Sin ente</b>	AyS	10	Chaco, Chubut*, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Río Negro, Entre Ríos, La Pampa y Tierra del Fuego		
	EE	9	Corrientes, Chaco, Chubut*, Neuquén, La Pampa, Tierra del Fuego, Santa Fe, Santa Cruz y Misiones		

\* En la ciudad de Trelew (Chubut), el Órgano Municipal Regulador de los Servicios Públicos (OMRESP) tiene atribuciones sobre los dos sectores estudiados. A pesar de que posee las características de un ente de regulación y control autónomo, no se lo incluyó en este estudio por ser de jurisdicción municipal.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Como muestra el Cuadro 4, algunas provincias se mantuvieron totalmente al margen de esta tendencia y, en lugar de crear nuevos organismos autónomos, conservaron la regulación y el control en los departamentos, direcciones, secretarías o ministerios desde donde se venían desarrollando históricamente. Ellas son: Chaco, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, La Pampa y Tierra del Fuego. Por su parte, en otras jurisdicciones conviven los dos esquemas: regulación por medio de entes autónomos y organismos dependientes de la administración central.

*El por qué. La creación de los entes en el marco de la privatización*

El análisis del proceso de creación de entes reguladores no puede realizarse con prescindencia del tipo de prestador a cargo del servicio. Una mirada integral permite corroborar una estrecha vinculación entre ambos: la instauración de agencias reguladoras autónomas está intrínsecamente asociada al desarrollo de

<sup>29</sup> En algunos casos, los entes multisectoriales tienen atribuciones sobre otros servicios, tales como el transporte, las rutas y autopistas, las condiciones edilicias, la recolección de residuos urbanos, entre otros.

procesos de privatización de los servicios<sup>30</sup>. Tanto es así, que en la mayor parte de las provincias en las que no prosperaron los procesos de privatización –Santa Fe y Misiones (energía eléctrica), y Río Negro (agua y saneamiento)– se suspendió la creación de este tipo de organismos, contemplada formalmente en todos los nuevos marcos regulatorios<sup>31</sup>. Como resultado, de los 21 entes creados, 19 tienen atribuciones sobre empresas de prestación privada.

En los 2 casos restantes, Córdoba y Jujuy, coexisten prestadores públicos con agencias reguladoras autónomas. Allí, a pesar de que también se interrumpieron las transferencias de los servicios, en el camino, se crearon –y, de hecho, se mantienen– entes de regulación y control autónomos. Las leyes provinciales de privatización de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) y de Agua de los Andes contemplaron la creación de este tipo de organismos: Ente Provincial Regulador Energético (EPRE) y Ente Provincial Regulador de Agua Potable y Saneamiento (EPRAPS), respectivamente. En el caso de Córdoba, el EPRE nunca llegó a constituirse y la creación efectiva de un ente regulador recién tuvo lugar en el marco de un nuevo intento privatizador en el año 2000, que –esta vez– diseñó un modelo multisectorial (ERSEP)<sup>32</sup>. Por el contrario, en Jujuy, el intento privatizador a pesar de no haber superado la instancia de transformar en sociedad anónima a la Dirección de Agua Potable y Saneamiento, logró la creación del EPRAPS; antecedente del ente multisectorial (SUSEPU) que absorbió a su antecesor<sup>33</sup>. Se trata, por lo tanto, de 2 casos excepcionales que, por medio de recorridos divergentes, arriban a una situación similar: la convivencia de un ente único para regular conjuntamente a un sector privatizado y a uno en manos del Estado<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Para ampliar sobre el origen histórico de la noción de regulación y, en particular, de los entes reguladores como organismos autónomos creados específicamente a este fin, consultar: Nahón y Bonofiglio (2007).

<sup>31</sup> En diciembre del año 1999 la legislatura de Santa Fe sancionó el llamado a licitación de la empresa EPESF y la creación de un ente regulador sectorial (Ley 11.727), que nunca llegó a constituirse ante el fracaso de la privatización. En Misiones, por medio de la Ley 3.154 de diciembre del año 1994 se sancionó un marco regulatorio sectorial, que contemplaba la creación de un ente específico (Ente Provincial Regulador de Electricidad –EPRE–). Un año después, una nueva ley –que derogó a su predecesora– sancionó otro marco regulatorio eléctrico, que una vez más incluía la creación del ente sectorial (Ley 3.270). Pese a esto, en ninguno de los casos llegó a crearse en forma efectiva el ente en cuestión. Por su parte, en Río Negro en diciembre de 1997 se sancionó el marco regulatorio sectorial, que preveía la privatización y la correspondiente creación de un ente regulador (Ley 3.183). Sin embargo, en este caso, la propia normativa dispuso que transitoriamente –y hasta la definitiva creación del ente– las atribuciones regulatorias quedarían bajo la órbita de la Dirección de Regulación de Servicio de Saneamiento (DRSS) dependiente del Departamento Provincial de Agua (DPA); situación que se mantiene vigente hasta el momento de publicación de este artículo.

<sup>32</sup> En Córdoba, luego de los intentos fallidos de privatización del servicio eléctrico en 1992 y 1995, la avanzada privatista llegó nuevamente a la legislatura local en el año 1997. En esa oportunidad se sancionó una Ley de Marco Regulatorio Eléctrico (8.599) que, conjuntamente con la privatización del servicio, involucraba la creación de un ente regulador sectorial (EPRE). Una vez más, la transferencia al sector privado no tuvo lugar, como tampoco la constitución del ente. En marzo del año 2000, la legislatura cordobesa precipitó un nuevo intento privatista por medio de las Leyes 8.835 –que preveía la creación de un ente multisectorial: ERSEP– y la 8.837 –que introducía modificaciones sobre su predecesora y llamaba nuevamente a la privatización de EPEC–. Puesto que este nuevo intento no pasó del plano formal, en aquella oportunidad se cerró el ciclo de la transformación estructural de la empresa provincial de energía, tras los fracasos en su privatización en los años 1992, 1995 y 1997.

<sup>33</sup> En diciembre del año 1994, la Dirección de Agua Potable y Saneamiento se transformó en la sociedad anónima Aguas de los Andes, con el 100% de las acciones en manos del Estado provincial (Decreto 2.091-E-94). Posteriormente, en mayo del año 1995, se dictó un marco regulatorio para la concesión del servicio, que contemplaba la creación de un ente regulador sectorial: EPRAPS (Decreto 3.218-OP-95). Si bien el servicio de agua y saneamiento nunca llegó a licitarse, el EPRAPS fue creado y luego absorbido por un ente multisectorial (SUSEPU), que comenzó a funcionar unos meses antes de efectivizada la transferencia del servicio de distribución eléctrica al sector privado (1996).

<sup>34</sup> Al respecto, la situación de Chubut requiere una mención particular. El OMRESP es el ente único de la ciudad de Trelew y, en este sentido, resulta un caso excepcional en el país: tiene atribuciones sobre una cooperativa que presta conjuntamente los servicios de agua potable y saneamiento y distribución de energía eléctrica en la ciudad homónima.

**Cuadro 5. Institucionalidad regulatoria y tipos de prestador**

		Nº	Jurisdicción	Ente regulador	Prestación privada (X)	
					AyS	EE
Ente único	6	Catamarca	ENRECAT	X	X	
		Córdoba	ERSEP	X	Pública	
		Formosa	EROSP	X	X	
		Jujuy	SUSEPU	Pública	X	
		La Rioja	EUCOP	X	X	
		Salta	ENRESP	X	X	
Ente sectorial	AyS	Buenos Aires	OCABA	X		
		Corrientes	AOSC	X		
		Mendoza	EPAS	X		
		Misiones	EPRAC	X		
		Santa Fe	ENRESS	X		
		Sgo. del Estero	ERSAC	X		
		Tucumán	ERSACT	X		
	EE	8	Buenos Aires	OCEBA		X
			Entre Ríos	EPRE		X
			Mendoza	EPRE		X
			Río Negro	EPRE		X
			San Juan	EPRE		X
			San Luis	CRPEE		X
			Sgo. del Estero	ENRESE		X
Tucumán	EPRET		X			
Sin ente	AyS	10	Chaco, Chubut, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Río Negro, Entre Ríos, La Pampa y Tierra del Fuego	Públicas y cooperativas		
	EE	9	Corrientes, Chaco, Chubut, Neuquén, La Pampa, Tierra del Fuego, Santa Fe, Santa Cruz y Misiones		Públicas y cooperativas	

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

De esta manera, queda en evidencia que el proceso de creación de instituciones autónomas de regulación se constituyó en el país a partir de –y ligado a– los procesos de privatización de los servicios. En este sentido, la adopción del esquema neoliberal de reforma era integral: o se adhería en forma completa (privatización + ente regulador) o se lo dejaba de lado (sin privatización + sin ente regulador). Como queda visto, ninguna jurisdicción privatizó sus servicios sin crear –antes, durante o después– entes autónomos de regulación y control. Y, en sentido inverso, ninguno de estos organismos fue diseñado en forma independiente del desarrollo de alguna de las instancias del proceso de transferencia de los servicios.

*El para qué. Las misiones y funciones de los entes*

Los entes tienen una razón de ser: regular, controlar, fiscalizar y –de ser necesario– sancionar la prestación (en principio privada) de servicios públicos. Sobre estas tres últimas atribuciones existe un extendido consenso: deben recaer en forma exclusiva en los entes creados específicamente a este efecto (Majone y la Spina, 1993; ABAR, 2003; Thwaites Rey y López, 2003). El problema surge cuando se pretende dilucidar las atribuciones de regulación de estos organismos. En este sentido, cobra relevancia la posibilidad de precisar los alcances de las nociones de regulación y reglamentación.

Las *tareas de reglamentación* son propias de toda institución con atribuciones específicas sobre un sector e involucran funciones ejecutivas, es decir: administrativas y de gestión. En este sentido, por medio de resoluciones, se orientan a “disciplinar una actividad mediante la emisión de comandos normativos, de carácter general, aún cuando tengan un alcance meramente sectorial” (ABAR, 2003: 15). Es decir, a operacionalizar criterios generales –en términos de calidad, planes de mejoras y obras, entre otros– definidos en normas de estatus jurídico superior sobre la base del conocimiento técnico del sector propio del ente regulador.

Por su parte, las *tareas de regulación* propiamente dichas, si bien incluyen aquellas de reglamentación, constituyen la *capacidad del organismo de intervenir en cuestiones centrales del proceso de prestación*. En este sentido, por medio de sus atribuciones regulatorias, los entes deberían seleccionar al consorcio operador (tras una licitación pública), intervenir activamente en los procesos de renegociación contractual; dictar los reglamentos de audiencias públicas y sanciones; confeccionar los pliegos, contratos, licencias y permisos; ejercer algún tipo de control antimonopólico (en función de las particularidades sectoriales y en forma articulada con el órgano responsable de defensa de la competencia); calcular y definir el valor de las tarifas y establecer el plan de inversiones; y, en último término, hasta contar con la capacidad de rescindir los contratos frente a incumplimientos explícitamente pautados (facultad transferida por el poder concedente)<sup>35</sup>.

Sin embargo, las definiciones teóricas raramente se corroboran en la práctica. En este sentido, los entes reguladores encuentran limitado su campo de intervención regulatoria, tanto por imprecisiones normativas como de tipo estructural. Las *imprecisiones normativas* se explican por dos tipos de fenómenos. Por un lado, aquellos directamente originados en la letra de las leyes y decretos que definen las misiones y funciones de estos organismos. Por el otro, los que se derivan de la intervención política sobre aspectos regulatorios clave.

En el primer sentido, al revisar la normativa provincial, es notoria la frecuencia con que aparecen nociones imprecisas para delimitar el campo de intervención de estos organismos. Entre ellas, las alusiones a que el ente “podrá”, “intervendrá”, “dictaminará”, “aprobará”, “establecerá”, “evaluará”, “elaborará ad referendum del Poder Ejecutivo” sobre diversas materias. En muchos casos, los marcos normativos no cuentan con decretos reglamentarios y, las pocas veces que estos existen, no siempre avanzan en precisar estas cuestiones. El problema también proviene de que, en los propios marcos regulatorios, estos conceptos pueden asumir distintos significados. De este modo, pueden indicar tanto una atribución *exclusiva* del ente sobre una determinada materia como una atribución *compartida* con el ministerio o secretaría de referencia (es decir, con la autoridad de aplicación) o, inclusive, una mera intervención administrativa (“reglamentación”) en lugar de una capacidad normativa (“regulación”). Como resultado, el alcance *formal* de sus misiones y funciones se torna difícil de precisar.

Por el contrario, lo que sí es claro es que, en la *práctica*, estos organismos se han mantenido al margen en la mayor parte de las decisiones regulatorias clave. En este sentido, sólo han asumido aquellas vinculadas con la sanción de los reglamentos de audiencias y/o sanciones; que –en muchos casos– no son más que meras reproducciones de los existentes en el nivel nacional. De esta forma, no han tenido una intervención relevante en las definiciones tarifarias y en los procesos de renegociación; y, por su mayoritaria creación tardía, tampoco han participado en los procesos de licitación. Esto es, más allá de las indefiniciones normativas originales, la práctica regulatoria –es decir, la intervención en aspectos regulatorios– ha permitido el progresivo avance de las autoridades de aplicación sobre las (de por sí) confusas atribuciones de los entes.

A continuación, se incluyen algunos ejemplos representativos, tanto sobre las limitaciones formales como de aquellas vinculadas con el desempeño de los entes.

En el caso de Catamarca, pese a que el ENRE tiene entre sus atribuciones “aprobar los cuadros tarifarios” (Ley 4.836), el marco regulatorio del sector de agua y saneamiento –sancionado en forma

---

<sup>35</sup> Resultan curiosas las conclusiones del BID sobre el caso de la concesión del servicio de agua y saneamiento en Tucumán. En un documento reciente, no sólo cuestiona las *capacidades regulatorias* de estos organismos sino que inclusive pone en entredicho sus *atribuciones de fiscalización*, al considerar “exageradas” las atribuciones del ERSACT por contar con la capacidad de “aprobar e inspeccionar proyectos y obras” (BID, 2007: 92).

posterior– le concede al titular del servicio, es decir, al Estado provincial, la facultad de “establecer el régimen tarifario de los servicios públicos” (Ley 4.963). En Jujuy, la ley que crea la SUSEPU le otorga amplias atribuciones regulatorias, tales como “aprobar y controlar las pautas tarifarias”, “aprobar y controlar planes de expansión” o, entre otros, “intervenir en las decisiones relacionadas con la rescisión del contrato” (Ley 4.937). Sin embargo, la conducción del proceso de renegociación contractual iniciado en 2002 en el sector de energía eléctrica fue delegada en el Ministerio de Producción y Medio Ambiente (Decreto acuerdo 5.850-H-02); que optó por no incluir al ente en la Comisión de Renegociación de los Contratos de Concesión de los Servicios Públicos de Agua y Energía Eléctrica. De esta forma, el papel de la SUSEPU quedó restringido al de convocar la audiencia pública que puso en discusión la carta de entendimiento alcanzada entre las partes, Estado provincial y prestador del servicio.

Esto mismo ha ocurrido en los casos de Mendoza (EPAS), Corrientes (AOSC), Santa Fe (ENRESS) y Córdoba (ERSEP), en los que los entes se han limitado al papel de meros asesores externos (con voz pero sin voto) en los procesos de renegociación iniciados luego de la devaluación de 2002. En el caso de Mendoza, la propuesta de plan de obras elevada por el EPAS fue totalmente desestimada y, en Corrientes, a pesar de que un representante del ente conformó la comisión mixta creada a los efectos de la renegociación, el acuerdo marco alcanzado en 2005 (segundo acuerdo entre partes) y homologado por el Poder Ejecutivo (Decreto 2940/05) no lleva la firma del interventor del organismo. Por su parte, el ENRESS, en tanto “asesor de la autoridad competente en todas las materias atinentes a su competencia”, se limitó –al igual que ocurrió con el ETOSS en la jurisdicción nacional– a elaborar un completo informe de evaluación de la concesión que –naturalmente– le sería de gran utilidad al Ejecutivo para justificar, cuando fuese necesario, la rescisión contractual<sup>36</sup>. En Córdoba, la renegociación del contrato en el sector de agua, quedó en manos del Ministerio de Obras Públicas, quien podía (pero no debía obligatoriamente) “requerir asistencia técnica al ERSEP” (Decreto 530/02) en forma previa a la toma de cualquier decisión en la materia.

Por último, el caso de Santiago del Estero en el sector de electricidad es paradigmático: el acuerdo entre partes –que, según fuentes locales, fue diseñado para posibilitar la salida del consorcio RESESA y permitir el ingreso del grupo de inversionistas locales encabezado por los hermanos ICK– dejó a la administración pública local (ente regulador incluido) al margen del proceso de renegociación tarifaria. En este sentido, el convenio entre el Estado provincial y EDESE, ratificado por Ley 6.612 en 2003, dispuso que “durante los próximos 15 años [...] las tarifas se incrementarán o reducirán automáticamente en la misma proporción que el gobierno nacional y/o el ENRE autoricen modificaciones para las empresas EDENOR y EDESUR, en virtud de las revisiones de regímenes y procedimientos de cálculos tarifarios periódicos...” (art.1, inciso a)). Asimismo –y configurando otro importante recorte sobre las atribuciones del ente regulador– determinó que “mientras EDESE mantenga los índices de calidad de servicio técnico interno obtenidos para el año 2001 [...] quedará eximida del pago de multas o sanciones de cualquier tipo o índole”.

De aquí que vale preguntarse: ¿será que por “aprobar” “establecer” o “definir” deberá entenderse, simplemente “poner el sello habilitante” sobre lo que define la autoridad de aplicación? En otras palabras, ¿hasta qué punto son reguladores los entes reguladores? A la luz de este estudio, es posible concluir que, en el marco de las funciones ejecutivas inherentes a la existencia de cualquier dependencia administrativa, los entes –salvo una innegable capacidad regulatoria en términos de la calidad del servicio– se limitan a definir cuestiones reglamentarias básicas, perdiendo todo tipo de atribuciones regulatorias.

---

<sup>36</sup> A este efecto, consultar: ETOSS (2003) y ENRESS (2004).

Al respecto –y con el fin de zanjar toda disyuntiva en materia de la delimitación de funciones entre los entes reguladores y las autoridades de aplicación– las provincias de Buenos Aires –en ambos sectores– y de Santiago del Estero –en agua y saneamiento– optaron por concentrar las atribuciones de regulación en las autoridades de aplicación, legando en los entes sectoriales solamente las funciones de control, fiscalización y sanción. En el caso de la provincia de Buenos Aires en el sector de agua y saneamiento, la delimitación de las funciones del ente sectorial al ámbito exclusivo de la fiscalización y el control se concretó por medio del reemplazo del organismo preexistente –Organismo Regulador de Aguas Bonaerenses (ORAB)– por una nueva entidad: el OCABA. En los dos casos restantes su circunscripción al ámbito del control y la fiscalización es propia del diseño original de ambas privatizaciones sectoriales. Si bien ésta no resulta una práctica deseable es –al menos– un paso firme en el sentido de clarificar los ámbitos de intervención de la tríada de actores: Poder Ejecutivo, entes reguladores y empresas prestadoras.

En términos de *limitaciones estructurales*, entran en juego cuestiones presupuestarias, de recursos humanos y edilicias que –en definitiva– son un termómetro de la voluntad política en esta materia. Entre los múltiples ejemplos que coadyuvan a limitar las posibilidades de intervención real de estos organismos, destaca el caso del EPRAC de Misiones. Este ente, habiendo sido formalmente creado en 1996 (Ley 3.391), recién comenzó a funcionar en septiembre de 1999, al momento de la transferencia del servicio. Sin embargo, desde entonces, se desenvuelve con personal afectado al Instituto Misionero de Agua y Saneamiento (IMAS), sin estructura orgánica, autarquía, ni presupuesto propio. También se encuentran casos como los de Mendoza y Catamarca, en los que el presupuesto del ente, de hecho, ha pasado a ser de origen mixto. La insuficiencia de fondos resultante de la recaudación de las tasas de fiscalización –sea por la dimensión relativamente pequeña de los sectores regulados (Catamarca / ENRE) o por el incumplimiento de la normativa en esta materia (Mendoza / EPAS)– obliga a que el Estado provincial destine fondos para que el ente pueda funcionar. De esta forma, se ha institucionalizado una práctica de financiamiento distinta a la definida por la normativa y, por tanto, intrínsecamente inestable. Por último, el caso de Corrientes en el sector de agua y saneamiento. La AOSC se destaca por tener una ínfima planta de personal afectada al organismo que –por tanto– se enfrenta constantemente con trabas operativas para la regulación y el control de la primera experiencia de prestación privada de este servicio en el país.

La composición de los directorios es otro de los aspectos clave de la puesta en marcha del sistema de regulación y control. Las recurrentes modificaciones normativas y –peor aún– los reiterados incumplimientos de aquellas prescripciones finalmente adoptadas, dan cuenta de uno de los aspectos más endebles de la aplicación práctica del esquema de regulación que acompañó a la privatización. En este sentido, en la mayoría de las jurisdicciones los directorios han permanecido incompletos durante largos períodos de tiempo, llegando a quedar varias veces vacantes más de uno de sus cargos. A modo de ejemplo, esto ha ocurrido en Córdoba (ERSEP), Santa Fe (ENRESS), La Rioja (EUCOP) y Misiones (EPRAC). Asimismo, en algunas jurisdicciones los entes han sido intervenidos (Tucumán / EPRET y ERSACT), sus cuerpos directivos colegiados han sido reducidos (Tucumán / ERSACT) e –inclusive– en algunos casos sus normas de creación previeron la administración unipersonal (Formosa / EROSP). Todas estas medidas, naturalmente, no contribuyen al afianzamiento de la autonomía de los organismos.

Para concluir, un elemento adicional que contribuye a comprometer aún más el margen de autonomía: el denominado “recurso jerárquico o dealzada”. Puesto que con la sola excepción de San Luis los entes provinciales son entidades autárquicas con personería jurídica propia, pero que funcionan en el “ámbito” del Poder Ejecutivo, sus resoluciones pueden ser recurridas por vía administrativa ante el directorio del organismo, el ministerio o secretaría de referencia y, en último término, ante el Poder Ejecutivo. Si bien la vía judicial se encuentra habilitada, al no ser ésta la única vía recursiva posible, da lugar a que las

empresas abusen –tal como ha ocurrido en la práctica– del recurso jerárquico que, a diferencia de la vía judicial (tasa de justicia), no conlleva costo alguno<sup>37</sup>. En este contexto, la autonomía funcional del organismo se encuentra plenamente vulnerada. Con algunas pocas excepciones –Buenos Aires (ambos sectores), Mendoza (agua y saneamiento), Entre Ríos y San Juan (electricidad)– la normativa provincial prevé el recurso jerárquico o de alzada administrativa en los dos sectores objeto de este estudio.

En definitiva, el esquema regulatorio implementado estuvo intrínsecamente vinculado al programa de privatizaciones. De este modo, las transferencias de los servicios y la creación de los entes reguladores fueron concebidas como una única política. Este esquema –adoptado acríticamente en el nivel nacional e imitado de igual forma en las jurisdicciones provinciales– no fue, por tanto, otra cosa que una respuesta vacía a la ola de reformas de raigambre neoliberal que se expandió en el continente durante los años noventa. En efecto, las atribuciones regulatorias de los organismos creados específicamente a este fin son, al menos, ambiguas; a la vez que sus funciones de control, fiscalización y sanción se ven afectadas por limitaciones normativas, estructurales y de orden político.

### **3. Mapa actual de prestación. Los servicios en la post-convertibilidad**

A partir del año 2002, luego de la eclosión del régimen de convertibilidad y de la sanción de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (25.561), la economía argentina experimentó sustantivas modificaciones<sup>38</sup>. Naturalmente, los servicios públicos no se mantuvieron al margen de estas transformaciones. De esta forma, en el marco de los procesos de renegociación inaugurados por la ley de emergencia (y sus correspondientes adhesiones locales), comenzaron a insinuarse tendencias contrapuestas a las vigentes en la década anterior en materia de prestación y regulación de servicios públicos. En este contexto, tuvieron lugar procesos de restatización de algunos servicios e importantes transferencias accionarias desde capitales extranjeros a locales. Sin embargo, estas modificaciones aún no desembocaron en redefiniciones contractuales integrales sino, más bien, en acuerdos transitorios entre las partes. A su vez, tampoco estuvieron acompañadas por cambios de envergadura en los regímenes de regulación y control.

#### *El fin de la convertibilidad y su impacto en el régimen de prestación*

El ocaso del régimen de convertibilidad no impidió que se concretasen tardías privatizaciones en algunas jurisdicciones: dos en 1999, dos en 2000 y una en 2002, todas en agua y saneamiento (Cuadro 1). Sin embargo, desde la recesión económica de 1998 y a medida que la crisis se extendía, se evidenciaban cada vez con mayor intensidad los problemas de diseño del esquema de prestación privada, donde ya se podían presagiar futuras renegociaciones. Por un lado, se generaban tensiones desde el lado de los usuarios, donde un vasto sector tenía dificultades para afrontar el pago de los servicios o su ampliación. Por el otro, pese a los significativos niveles de rentabilidad, las prestadoras mostraban altos niveles de incumplimientos en sus obligaciones (calidad y obras) y, en general, un fuerte endeudamiento externo (con escasos aportes de capital propio como contrapartida)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> La tasa de justicia es un tributo que debe abonarse al iniciar una demanda ante los tribunales del Poder Judicial. El hecho imponible que origina la obligación de pagar la tasa de justicia es la prestación de un servicio por parte del Estado. Si bien su valor es determinado en cada jurisdicción oscila entre el 1,5% y el 3% del monto demandado.

<sup>38</sup> Para un análisis de las variables macroeconómicas y la estructura productiva a partir de la devaluación, véanse: Azpiazu y Schorr (2004); Basualdo (2006); Costa et al (2004); Arceo y Rodríguez (2006); Rapetti (2005); y Fernández Bugna y Porta (2007).

<sup>39</sup> En este sentido, en una de sus últimas publicaciones en la materia, el BID (2007: 39) sostiene: “... las inversiones fueron la variable de ajuste para conseguir los equilibrios financieros deseados por el concesionario. Los esquemas de sanciones demostraron ser lentos e insuficientes para inducir a las empresas a cumplir con los programas comprometidos [...] En la medida en que las autoridades permitieron tácita o explícitamente reducir las inversiones, las concesiones mantuvieron los resultados financieros deseados”. Asimismo, se cuestiona el rol de los bancos multilaterales que “...permitieron el

La devaluación de la moneda profundizó estas tendencias. La ley de emergencia no sólo significó la ruptura de la paridad cambiaria sino también dispuso la renegociación de todos los contratos con las empresas privadas prestadoras de servicios públicos<sup>40</sup>. Ante la adhesión provincial a la ley, las renegociaciones fueron desarrollándose en las distintas jurisdicciones, enmarcadas por el proceso en la órbita nacional y las presiones de las prestadoras –quienes elevaron demandas contra el Estado argentino ante tribunales internacionales<sup>41</sup>–, de los organismos multilaterales de crédito y de los Estados extranjeros. La posibilidad de una revisión integral de las obligaciones contractuales de las prestadoras resultaba la principal herramienta del Estado nacional y sus pares provinciales.

Para las empresas, en especial aquellas con participación de accionistas extranjeros, el nuevo escenario se presentaba diametralmente distinto al vigente durante la convertibilidad. Por un lado, enfrentaban la desvalorización en moneda fuerte de sus patrimonios e ingresos, lo que tuvo mayor impacto en aquellas prestadoras fuertemente endeudadas en el exterior. Por el otro, en el marco de la fuerte movilización social y ante el deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población, eran escasas –al menos en el corto plazo– las posibilidades de que las administraciones provinciales les otorgasen incrementos tarifarios. Más aún cuando estos ajustes debían ser parte de un proceso de renegociación integral, que por tanto incluiría una revisión de sus cumplimientos e incumplimientos desde la toma de posesión. Así, frente las dificultades de restituir el escenario de privilegio de otrora, predominaba el desinterés de los accionistas extranjeros de continuar al frente de las empresas, a la par que –en muchos casos– apostaban a un fallo favorable en los tribunales internacionales.

En este contexto, en un período de cinco años se sucedieron importantes modificaciones en la estructura de capital de las empresas prestadoras e, inclusive, se restatizaron algunos servicios<sup>42</sup>. Paulatinamente, pese al congelamiento tarifario que primó en la jurisdicción nacional, en algunas provincias se fueron aplicando distintas modalidades de aumentos tarifarios, tanto en empresas públicas como privadas<sup>43</sup>. En estas últimas, contraviniendo las disposiciones de la ley de emergencia, estos incrementos no formaron parte de las aún pendientes renegociaciones contractuales integrales.

---

sobreendeudamiento de las empresas operadoras, las cuales querían minimizar su exposición reduciendo los aportes propios y por ende el riesgo empresarial”.

<sup>40</sup> El artículo 9 de la Ley 25.561 autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a renegociar los contratos con las empresas prestadoras de servicios públicos sobre la base de principios rectores allí establecidos. Por su parte, el artículo 8 estableció la pesificación y reafirmó la desindexación de las tarifas de los servicios públicos establecida por la Ley de Convertibilidad del Austral (Ley 23.928). El artículo 10, determinó la imposibilidad de que las prestadoras suspendieran o alterasen el cumplimiento de sus obligaciones. Por último, el artículo 14 invita a las jurisdicciones subnacionales a adherir a las disposiciones de estos tres artículos.

<sup>41</sup> Este mecanismo arbitral estaba contemplado en los Tratados Bilaterales de Protección y Promoción de las Inversiones Extranjeras (TBI) suscriptos y ratificados durante la década de 1990. Los tribunales previstos son el Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados –CIADI–, dependiente del Banco Mundial, y la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional –UNCITRAL–. Al respecto, véase Stanley (2004).

<sup>42</sup> Al margen de las particularidades del caso argentino (nuevo contexto operativo producto de la devaluación de la moneda y pesificación de las tarifas), la salida de los capitales extranjeros y la restatización de los servicios, particularmente en el sector de agua y saneamiento, constituyen fenómenos de escala regional (BID, 2007).

<sup>43</sup> En los servicios de agua y saneamiento se incrementaron las tarifas de todas las categorías de usuarios en las jurisdicciones de Catamarca, Corrientes, Chubut (cooperativas), Jujuy, Misiones, Río Negro, Salta y Buenos Aires (en esta última, sólo a usuarios no residenciales). En distribución de energía eléctrica eléctrica, los aumentos se verificaron en Entre Ríos, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán y Buenos Aires –sólo a no residenciales–. En algunos casos, se discriminaron las subas en función del consumo (Mendoza en el sector eléctrico), mientras que en otros se implementaron tarifas sociales (Corrientes en agua y saneamiento; San Juan en electricidad; y Formosa, Jujuy y Buenos Aires en ambos sectores). Por último, en algunas jurisdicciones, en vez de aumentos tarifarios, se otorgaron subsidios y/o se eliminó el canon a los operadores privados para que continuaran al frente de los servicios (La Pampa, en electricidad y Córdoba en agua, respectivamente).

En relación con los cambios accionarios, el denominador común resultó la salida de empresas transnacionales y su reemplazo por fracciones locales, como sucedió en Mendoza y Córdoba en agua y saneamiento, y en Mendoza, Santiago del Estero, Buenos Aires (EDEN) y AMBA (EDENOR) de jurisdicción nacional, en electricidad. Asimismo, producto de la restatización de los servicios, tal como se desarrollará a continuación, el capital extranjero dejó de operar en las provincias de Entre Ríos –electricidad–, Santa Fe y Buenos Aires –agua y saneamiento–. Finalmente, también se verificaron modificaciones de capital que involucraron a accionistas extranjeros como resultado de reestructuraciones intra-grupo<sup>44</sup>.

Las rescisiones contractuales seguidas de la creación de empresas estatales alcanzaron a cuatro consorcios: Azurix Buenos Aires (2002), Aguas del Gran Buenos Aires (2006), Aguas Provinciales de Santa Fe (2006) y Empresa Distribuidora de Electricidad de Entre Ríos (2005). En el nivel nacional, en el sector de agua y saneamiento, se verificó el mismo proceso, que dio lugar a la creación de Agua y Saneamientos Argentinos en reemplazo de la ex-prestadora privada Aguas Argentinas (2006). Estas experiencias tienen como antecedente a la restatización del servicio de agua y saneamiento en la provincia de Tucumán en la década anterior (1997), que –incluso– ocurrió en plena vigencia de la convertibilidad. De este modo, este antecedente marcó un primer indicio del tipo de dificultades que la prestación privada de servicios públicos podía ocasionar, especialmente en el sector de agua y saneamiento.

En el caso de Azurix Buenos Aires, la rescisión contractual se inscribió dentro del fracasado intento del grupo energético Enron de desarrollar una subsidiaria (Azurix) para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel internacional. Para ello, ofertó un canon muy superior al ofrecido por los restantes competidores, que apuntaba a una futura renegociación de las obligaciones contractuales. Sin que las partes arribaran a un acuerdo y en el marco de la posterior crisis a nivel internacional de Enron y su subsidiaria Azurix, el Estado provincial rescindió el contrato por culpa del concesionario, sobre la base de los numerosos incumplimientos de la empresa en todos los aspectos del Programa de Optimización y Expansión del Servicio. Paralelamente, para la prestación de estos servicios, creó en su reemplazo la sociedad anónima de capital estatal Aguas Bonaerenses.

Las tres restantes restatizaciones en la órbita provincial estuvieron fuertemente influenciadas por el nuevo escenario macroeconómico de 2002. Sin embargo, pueden reconocerse particularidades en cada caso. En relación a Aguas Provinciales de Santa Fe, su renegociación estuvo muy condicionada a lo acontecido a nivel nacional con Aguas Argentinas, dado que en ambas prestadoras el principal accionista del consorcio era el grupo Suez<sup>45</sup>. El caso de Aguas del Gran Buenos Aires (AGBA) presenta similitudes con el de Azurix Buenos Aires. Esto es así no sólo porque AGBA operaba en el área vacante –y presumiblemente menos rentable– de la licitación de Azurix, sino también por los incumplimientos en los planes de obra y los episodios de contaminación del agua potable, que ocasionaron –tardíamente– la rescisión del contrato por culpa del concesionario en julio de 2006. Por último, el caso de Entre Ríos. Aquí la restatización del servicio no surgió como resultado de un dilatado y/o conflictivo proceso de renegociación con las autoridades provinciales, sino que deviene, en última instancia, del intempestivo abandono de la concesión por parte del operador internacional y principal accionista: PSEG; y del fracasado intento oficial de relicitar el servicio. De esta forma, distintas sociedades anónimas de capital estatal, Aguas Bonaerenses –ya creada frente la rescisión de Azurix Buenos Aires–, Aguas Santafecinas y Energía de Entre Ríos, quedaron al frente de las empresas restatizadas.

---

<sup>44</sup> Para un estudio detallado sobre las transferencias accionarias en estos dos servicios durante la post-convertibilidad, veáse Azpiazu y Bonofiglio (2006). Para los casos de agua y saneamiento en la región latinoamericana, veáse BID (2007).

<sup>45</sup> Para un estudio detallado de la experiencia santafecina, véase Pesce (2006).

Tras las rescisiones contractuales, el mapa de prestación original en términos jurisdiccionales se inclinó en el sentido de la prestación estatal en el sector de agua y saneamiento (Cuadro 6). En este sentido, el desbalance es bien claro: dejando al margen aquellas provincias en las que prima la prestación por medio de cooperativas y municipios, a mediados de 2007 en 10 jurisdicciones el Estado provincial es el principal prestador (bajo diferentes formas jurídicas), mientras que en 9 operan empresas de capital privado<sup>46</sup>. Si se tiene en cuenta que en Catamarca, Aguas del Valle firmó un acta-acuerdo de rescisión anticipada y que en Misiones existen posibilidades ciertas de rescisión contractual, podrían llegar a ser sólo 7 las provincias con sus sistemas de agua y saneamiento privatizados<sup>47</sup>. Asimismo, si se establece una comparación respecto de la situación vigente en el año 2001 –donde convivían 8 jurisdicciones con prestación pública y 11, privada– puede verificarse el cambio de tendencia en este sector.

Esta reversión en términos jurisdicciones también implicó un cambio sustantivo en materia de población atendida. En efecto, 9,9 millones de habitantes –es decir, el 36,6% de la población del interior del país– a mediados de 2007 reside en áreas donde el Estado provincial está a cargo de la provisión del servicio de agua y saneamiento, cifra que se eleva a 19,1 millones (52,7% de la población total) si también se tienen en cuenta los habitantes del AMBA<sup>48</sup>.

En el servicio de distribución de energía eléctrica el impacto de las transformaciones en la post-convertibilidad ha sido menor (Cuadro 6). La distribución entre prestación pública y privada –excluyendo una vez más a las provincias en que priman los municipios y las cooperativas– es de 9 a 12, en lugar de 8 a 13, producto de la rescisión contractual de la prestación del servicio en Entre Ríos<sup>49</sup>. De esta forma, puede presumirse que por las características estructurales de este sector –y por oposición a las propias de su par de agua y saneamiento– los procesos de renegociación fueron menos conflictivos y, de alguna manera, les permitieron a los consorcios operadores atravesar la pesificación tarifaria en mejores condiciones relativas o, al menos, con perspectivas de rentabilidad de mediano a largo plazo mayores en un contexto de fuerte crecimiento de la economía doméstica.

### *Las modalidades de prestación*

Como resultado de las transformaciones estructurales que sufrió el sector de servicios públicos desde la década de 1990, a mediados de 2007 existen distintas *formas jurídicas de prestación* (Cuadro 6). En este sentido, más allá de la división público/privado, la prestación de este tipo de servicios se realiza por medio de heterogéneas modalidades en términos de formas societarias y/o institucionales.

---

<sup>46</sup> Cabe recordar que si bien se restatizaron 3 empresas del sector, 2 de ellas pertenecen a la jurisdicción de Buenos Aires.

<sup>47</sup> En Catamarca, Aguas del Valle en el año 2004 firmó un acta-acuerdo de rescisión anticipada cuya implementación se ha venido postergando. En Misiones, Servicio de Agua de Misiones (SAMSA) ha presentado una solicitud de rescisión del contrato de concesión, que al momento de finalización de este artículo aún se encuentra en estudio en el ámbito del Poder Ejecutivo provincial.

<sup>48</sup> Estos cálculos se elaboraron sobre la base de la población censada en el año 2001; es decir, no se computaron los respectivos crecimientos poblacionales.

<sup>49</sup> En términos de usuarios, el cambio resulta significativamente menor que en agua y saneamiento debido a que la incidencia de la empresa eléctrica de Entre Ríos representa el 3,5% del total (peso que se reduce al 2,0% si se tienen en cuenta los proveedores de jurisdicción nacional).

**Cuadro 6. Mapa actual de prestación subnacional (2007)**

	Energía eléctrica		Agua y saneamiento	
<b>Cooperativas y municipios*</b>	Chubut, La Pampa	2	Chubut, Entre Ríos, La Pampa, San Luis	4
<b>Sociedades y empresas del Estado</b>	Córdoba, Chaco, Santa Cruz, Santa Fe	4	Chaco, San Juan, Santa Cruz	3
<b>Direcciones provinciales y organismos descentralizados</b>	Corrientes, Neuquén, Tierra del Fuego	3	Neuquén, Tierra del Fuego**	2
<b>Sociedades anónimas de capital estatal</b>	Entre Ríos, Misiones	2	Buenos Aires, Jujuy, Río Negro, Santa Fe, Tucumán	5
<b>Sociedades anónimas de capital privado</b>	Buenos Aires, Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán	12	Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Formosa, La Rioja, Mendoza***, Misiones, Salta, Santiago del Estero	9
<b>Total</b>		<b>23</b>		<b>23</b>

\* Pese a que las cooperativas son entidades de derecho privado y los municipios de derecho público, su inclusión dentro de una misma categoría se explica por varios motivos. Por un lado, debido a que se trata de dos modalidades de prestación que conviven en todas aquellas jurisdicciones en las que intervienen. Por otro lado, debido a que poseen escalas de operación y lógicas de prestación similares. Y, en este sentido, por lo general, enfrentan el mismo tipo de restricciones (por ejemplo, presupuestarias).

\*\* En la provincia de Tierra del Fuego la Dirección Provincial Obras y Servicios Sanitarios sólo presta el servicio de agua potable y la municipalidad, el de saneamiento.

\*\*\* Se trata de la única experiencia de privatización en la que el Estado provincial retuvo una participación accionaria (20%).

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

La primera de las categorías incluye a las provincias en que no existe una empresa principal –sea ésta pública o privada– para la prestación de los servicios de energía eléctrica y agua y saneamiento. En estos casos, la provisión recae en *cooperativas, comisiones de fomento y municipios* que, dispersos a lo largo del territorio provincial, brindan uno o más servicios a la comunidad. En Chubut y La Pampa, la provisión por cooperativas y municipios abarca a los dos servicios objeto de este artículo, mientras que en Entre Ríos y San Luis, sólo al de agua y saneamiento. Chubut recurre en mayor medida a las cooperativas en los dos sectores, a la par que Entre Ríos y San Luis hacen lo propio con los municipios. Por su parte, la provincia de La Pampa marca un comportamiento dispar entre ambos sectores. Mientras que en el sector de energía eléctrica sólo brindan el servicio a usuarios finales las cooperativas, en el caso de agua y saneamiento hay una distribución compartida entre municipios, cooperativas y comisiones de fomento.

Dentro de la prestación pública, se encuentran tres modalidades diferentes. En primer lugar, las tradicionales *empresas estatales*, ya sea bajo los parámetros del régimen de empresas o sociedades del Estado (Leyes 13.653 y 20.705, respectivamente). En cualquiera de los casos, se trata de empresas públicas de larga data en la órbita local, que constituyen entes públicos con peso propio dentro del aparato estatal provincial y cuentan con un elevado margen de autonomía. En segundo término, en algunas jurisdicciones los responsables de la operación del servicio son las respectivas *direcciones provinciales* o determinados *organismos descentralizados* de la administración pública local. En estos casos –y más allá de las particularidades de cada jurisdicción– se trata de entes públicos autárquicos que actúan en el ámbito de algún ministerio o secretaría provincial. Estas dos modalidades de prestación no han sufrido transformación alguna con el advenimiento del proceso de privatizaciones. En tercer lugar,

se cuentan las *sociedades anónimas (SA) de capital estatal*, es decir, las empresas de provisión de servicios públicos que se rigen por la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales (y sus equivalentes provinciales) del año 1972. En esta categoría quedan incluidas 7 empresas, 2 del sector de energía eléctrica y 5 de agua y saneamiento. Pese a ser todas SA de capital estatal, se identifican dos tipos distintos de situaciones en función de la forma en que estas empresas han llegado a conformarse.

Por un lado, se encuentran aquellos casos en que la creación de SA fue resultado de la paralización anticipada del proceso de privatización. Es decir, de experiencias de privatización fallida, en las que el tránsito desde las tradicionales empresas o sociedades del Estado hacia las SA de capital privado se detuvo en uno de sus pasos intermedios: la SA de capital estatal. Este es el caso de Aguas Rionegrinas y Aguas de los Andes (Jujuy). Distinta es la situación de la empresa de energía eléctrica de Misiones (EMSA), que nace en el año 1969 como SA de capital mayoritariamente estatal (nacional y provincial).

Por otro lado, están los casos en que la creación de SA de capital estatal es resultado de rescisiones anticipadas de los contratos de concesión. Las experiencias de Entre Ríos (energía eléctrica), Santa Fe, Tucumán, Buenos Aires y AMBA (agua y saneamiento) definen a este subconjunto. La constitución de SA –en lugar de otras formas jurídicas, tales como las empresas o sociedades del Estado– se funda, al menos discursivamente, en la intención de mantener a las flamantes empresas públicas al margen de los procedimientos propios del derecho administrativo (particularmente, régimen de compras y de contrataciones del personal). Sin embargo, debe quedar claro que –según lo dispuesto en la sección VI de la Ley de Sociedades Comerciales (19.550) que regula las SA de participación estatal mayoritaria– esta forma jurídica no evita que los organismos públicos de control del Estado (agencias, sindicaturas o tribunales de cuentas) tengan atribuciones de fiscalización sobre estas empresas. Claro que, por lo general, su control es *ex post* y, por lo tanto, poseen poca capacidad de prevenir o revertir determinados comportamientos de las firmas en sus procesos de compra y/o contratación. De aquí que el papel de los entes sea fundamental como elemento de regulación y control *durante* el proceso de prestación de estos servicios.

Por último, la categoría que incluye a las *sociedades anónimas de capital privado* herederas de la privatización, que continúan al frente de la prestación de los servicios en la post-convertibilidad. Estas firmas, que tomadas en conjunto, constituyen la forma jurídica predominante de prestación para ambos servicios desde el punto de vista jurisdiccional, se rigen por la normativa sectorial específica (marcos regulatorios y disposiciones de menor estatus legal de las secretarías y entes respectivos) y la mencionada Ley de Sociedades Comerciales. Se trata, sin más, del núcleo duro de empresas privatizadas que aún permanece al frente de los servicios. Más allá de esta continuidad, dentro de los consorcios se produjeron, como se mencionó, significativas modificaciones. En este sentido, se destaca la salida de empresas transnacionales y su reemplazo por accionistas locales. Algunos sin experiencia previa en el sector, otros con una lógica *a priori* totalmente ajena (fondos de inversión), estos nuevos operadores de capital privado enfrentan el desafío de revertir las problemáticas y limitaciones existentes en ambos servicios. En muchos casos, se trata de aspectos que se arrastran desde el período de operación estatal y que no han sido resueltos por las empresas multinacionales especializadas en estos sectores.

#### *El impacto de la restatización en el régimen de regulación y control*

En el marco de la restatización de servicios, cabe preguntarse por la continuidad de las estructuras de regulación y control creadas al amparo de la privatización. Desde la concepción del esquema –es decir, según fue diseñado en su origen– era plausible suponer que, una vez concretada la restatización de los servicios bajo su tutela, se desmantelarían los entes autónomos creados para regular y controlar empresas de prestación privada.

Sin embargo, en las experiencias provinciales primó la continuidad. En ninguno de los servicios restatizados –agua y saneamiento en Tucumán, Buenos Aires y Santa Fe; y distribución de energía eléctrica en Entre Ríos– se han corroborado cambios en la institucionalidad prevista para la regulación y el control. Es decir, los respectivos entes autónomos –sectoriales en todos estos casos– se han mantenido en funciones frente al regreso de la operación estatal.

En este sentido, el cambio de prestador no fue acompañado de una reformulación de los marcos regulatorios vigentes y/o de las atribuciones de estos organismos, a los efectos de su adaptación a las particularidades que reviste la prestación pública de los servicios. Es decir, por ejemplo, los marcos regulatorios no han sido revisados en términos de la definición de los planes de obras, de la solución de conflictos entre partes, del financiamiento de los organismos de regulación e, inclusive, de los regímenes tarifarios. Asimismo, y también a título ilustrativo, la restatización no ha sido acompañada de una mayor precisión de los –de por sí– difusos límites entre las secretarías estatales, los entes reguladores y las empresas prestadoras. Y, en particular, no se han problematizado las limitaciones que revisten las atribuciones sancionatorias de estos organismos en el nuevo contexto. El mantenimiento de la aplicación de sanciones sobre empresas de capital estatal implica, lisa y llanamente, una doble imposición para la sociedad, que además de los impuestos generales debe solventar el costo de la sanción<sup>50</sup>.

En cierta medida, el caso del servicio de provisión de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires representa una excepción. Una vez concretada la rescisión de Azurix Buenos Aires, y en el marco de los efectos de la crisis de 2001 –que ocasionó un aluvión de facturas impagas y los correspondientes cortes del servicio por parte de las dos concesionarias de la jurisdicción–, la provincia se involucró en un proceso de redefiniciones estructurales en el sector de agua y saneamiento. Con la intención de “dar una solución a los inconvenientes que se plantearon en la aplicación efectiva del régimen jurídico anterior, como así también adecuar la prestación del servicio público sanitario a la realidad actual”, modificó aspectos centrales del marco regulatorio que había sancionado en ocasión de la privatización de los servicios: Ley 11.820. En este sentido, entre otros, incluyó la prestación pública dentro de las modalidades prevista para la provisión del servicio (excluida del marco regulatorio original); introdujo modificaciones en el régimen tarifario (desdoblamiento de la tarifa en un componente de operación y mantenimiento, y otro de expansión; y creación de la tarifa de interés social); reguló la imposibilidad de corte total y absoluto del servicio por falta de pago (abastecimiento mínimo vital); e incorporó la noción de “servicio sustentable” como principio rector del marco regulatorio<sup>51</sup> (Decreto 878/03, ratificado por Ley 13.154).

Sin embargo –y más allá de la intención compensatoria de este nuevo marco sectorial– en esta ocasión también se redefinió un aspecto nodal del régimen de regulación y control: la delimitación precisa de funciones y atribuciones entre la “autoridad regulatoria” –el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos– y la “autoridad de control”, el flamante OCABA, que debía reemplazar a su antecesor, el ORAB. En este sentido, ya en los “considerandos” del Decreto 878/03, se advertía que su “única función será la de controlar el estricto cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales a cargo de los prestadores y la defensa de los derecho de los usuarios”<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Si el objetivo es resguardar el interés de los usuarios por medio de la regulación y el control, una alternativa a explorar es que las capacidades sancionatorias de estos organismos estén focalizadas en los responsables de la gestión de las empresas públicas (sus directores) y no –como ocurre en todas las jurisdicciones provinciales– sobre el patrimonio de la empresa.

<sup>51</sup> No obstante, autoriza a los prestadores a brindar agua corriente, en vez de potable, por períodos limitados de tiempo (no precisados), lo que resulta un aspecto negativo de este nuevo marco regulatorio, ya que abre la posibilidad de bajar la calidad del agua servida ante circunstancias no enunciadas.

<sup>52</sup> La experiencia de Buenos Aires, de algún modo, se replicó luego en el ámbito nacional, al momento de la restatización del servicio prestado por Aguas Argentinas. También aquí tuvo lugar la sanción de un nuevo marco regulatorio sectorial (Ley 26.221). Sin embargo, el nuevo régimen institucional, en lugar de contribuir a clarificar la delimitación de funciones entre los

De esta forma, si bien el nuevo modelo es de tinte “centralista”, en tanto vuelve a concentrar en manos del Poder Ejecutivo provincial la definición de cuestiones regulatorias que –según indica la literatura en la materia– sería prudente delegar en organismos autónomos especializados –como, de hecho, lo son los entes autárquicos–; al menos, esta decisión permite saldar formalmente esta cuestión. Lamentablemente, esta rigurosidad no se extendió a otro de los aspectos que hubiera sido prudente revisar: el régimen sancionatorio, que no ha sufrido actualización alguna en la jurisdicción bonaerense en el marco de la prestación estatal de los servicios<sup>53</sup>.

Para concluir, vale la pena remarcar que, con la excepción de Buenos Aires, en el resto de las jurisdicciones provinciales la restatización de la prestación de los servicios no fue acompañada por reformulación regulatoria alguna, de forma que ha primado el *status quo*<sup>54</sup>. En este sentido, el esquema iniciado en los años noventa ha sufrido una modificación estructural: ya no se trata de un paquete único (privatización + ente regulador). En su lugar, el nuevo diseño adoptado rompe con los supuestos de su predecesor y contempla la novedosa –y, en principio, auspiciosa– fórmula de regular y controlar por medio de entes autónomos a empresas de capital estatal. Sin embargo, sobreviven las dificultades e imprecisiones del pasado en conjunto con nuevos “problemas” ligados a la prestación pública.

#### 4.- Reflexiones finales

A modo de segunda fase del programa de privatizaciones encabezado por el Estado nacional, desde mediados de la década de 1990 se concretaron numerosas transferencias de los servicios subnacionales de distribución de energía eléctrica y de los sistemas de agua potable y saneamiento. Bajo el impulso de las fuertes presiones dirigidas desde la administración central y los organismos multilaterales de crédito, 17 de las 23 provincias privatizaron al menos uno de sus dos servicios.

Esta amplia adhesión en el interior del país se vio reflejada también en el predominio de las sociedades anónimas de capital privado en la prestación de ambos servicios, tanto en términos de cobertura (más del 41%) como a nivel jurisdiccional (13 en electricidad y 12 en agua y saneamiento). En general, alentados

---

organismos responsables de la planificación, regulación y control, agregó mayor confusión al optar por reemplazar el régimen precedente por un complejo sistema de múltiples organismos. En este caso, el recorte de las atribuciones del ente sectorial –por medio del reemplazo del antiguo ETOSS por un nuevo organismo, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS)– al ámbito exclusivo del control y la fiscalización fue complementado con la creación de una Agencia de Planificación, que con la misión de “planificar y controlar la ejecución de las obras de expansión del servicio” se superpone en sus atribuciones con aquellas propias de la autoridad de aplicación (la Subsecretaría de Recursos Hídricos) y el ente de control. De esta forma, al igual que en la provincia de Buenos Aires, la intención normativa es que, el ente se concentre estrictamente en el control del cumplimiento de las obligaciones de la concesionaria, mientras que el resto de las funciones recaen en otras dependencias estatales no autónomas (ministerios y secretarías).

<sup>53</sup> Sin embargo, en el nivel nacional el aspecto sancionatorio ha ocasionado mayor atención que en el ámbito provincial. La existencia de dos dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (441/04 y 053/05), que valiéndose del “principio de cooperación y unidad de acción” del Estado, inhiben la aplicación de multas y sanciones por parte del Estado sobre entes “enteramente estatales” pudo haber impulsado la atención oficial. Puesto que llevado al ámbito de los servicios públicos, estos dictámenes impiden a los entes ejercer una de sus funciones básicas, la aplicación de sanciones –en este caso, sobre empresas de capital estatal–, el nuevo marco regulatorio de Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) contempla la posibilidad de que el ERAS, la autoridad de aplicación y el Poder Ejecutivo –según la gravedad del incumplimiento– apliquen sanciones directas sobre los “integrantes de la empresa concesionaria” (que ocupen cargos directivos, gerenciales o de conducción). Si bien el régimen previsto da un paso en el sentido de limitar los ámbitos de discrecionalidad de los funcionarios públicos del sector, aún deja mucho por precisar en esta materia.

<sup>54</sup> En el caso de la provincia de Tucumán, en el marco de la rescisión de Aguas del Aconquija tuvo lugar una sucesión de modificaciones parciales sobre las leyes 6.445 –que declara el sector sujeto a privatización– y 6.529 –que define el marco regulatorio del sector–, que llegó, inclusive, hasta suspender temporariamente su vigencia. En particular, aquello que estaba en cuestión era la composición colegiada del consejo de administración del ERSACT, que luego de varias marchas y contramarchas fue reemplazado por un gerente general.

fundamentalmente por la apreciación cambiaria y las rentabilidades potenciales que ofrecían estos servicios –fortalecida por una regulación funcional a los intereses del sector privado–, los principales accionistas de las concesionarias fueron empresas transnacionales con amplia experiencia sectorial, acompañadas con participaciones minoritarias de accionistas locales.

En todas las jurisdicciones, el proceso de transferencia del servicio significó la creación de un nuevo marco institucional para el desempeño de los operadores privados, esto es, la sanción de marcos regulatorios y la constitución de entes reguladores. Este esquema fue implementado en aquellas provincias donde efectivamente se concesionaron los servicios, como parte de un mismo paquete privatizador que se derivaba de las recomendaciones nacionales e internacionales en la materia.

A diferencia de lo acaecido a nivel nacional, la puesta en práctica de estas recomendaciones tuvo algunas mejoras de forma, como la mayor participación de las legislaturas provinciales. Sin embargo, se evidencian también continuidades que mermaron la capacidad regulatoria de las administraciones provinciales. Entre ellas, la reproducción de los marcos regulatorios nacionales, sin la correspondiente mejora de sus falencias originales; y la primacía de secuencias privatizadoras en las que las transferencias de los servicios se hacían en forma simultánea o anterior a la creación de los entes reguladores. Por último, pero como elemento central, también reprodujeron la escasa capacidad formal y real de los entes reguladores para intervenir en los procesos decisivos del proceso de prestación. Estos resultados no llaman la atención, en vista de la forma en que fue concebida la institucionalidad regulatoria. Así, no puede obviarse la ligazón entre las particularidades que adoptó el programa privatizador en el país y las presiones provenientes de los organismos multilaterales, que lograron imponer un “paquete privatizador” cerrado plenamente funcional a la estrategia macroeconómica de corto plazo del gobierno de turno y, por supuesto, a los intereses del capital –tanto local como internacional– beneficiario del ingreso al mercado de sectores monopólicos y de alta rentabilidad potencial.

Las modificaciones macroeconómicas derivadas de la devaluación de la moneda en 2002 llevaron a una reversión parcial del proceso de privatizaciones. El nuevo escenario operativo resultaba menos atractivo para el capital extranjero, de modo que su reacción fue la salida de la mayoría de los consorcios, junto a la presentación de demandas en los tribunales arbitrales internacionales, que les “compensasen” las pérdidas asociadas a la ruptura del “equilibrio de sus contratos”. Mientras que en distribución eléctrica, la salida del capital transnacional conllevó, en gran medida, que empresas locales quedasen a cargo de los servicios, en las tres concesiones de agua y saneamiento más grandes del interior del país la salida de las empresas transnacionales derivó en restatizaciones. Así, en este último sector el responsable directo de la prestación pasó a ser el Estado, bajo distintas formas jurídicas.

Estas transformaciones, particularmente el retorno a la prestación pública, no derivaron en una reformulación sustancial del esquema regulatorio vigente. En este sentido, el diseño institucional nacido al amparo de los procesos de reforma de los años noventa, en la post-convertibilidad, ya no está exclusivamente orientado a regular empresas de prestación privada de servicios públicos, sino que incluye dentro de su campo de acción a la prestación pública. Sin embargo, pese a este cambio radical, los entes mantienen prácticamente las mismas funciones, sin la necesaria adaptación al nuevo contexto de operación pública de los servicios.

Mientras los entes no cuenten con capacidad real de regulación, sus posibilidades de intervenir tanto frente a prestadores privados como públicos seguirán resultando limitadas. De ahí se desprende uno de los principales desafíos: revalorizar el alcance de los entes, priorizando su capacidad técnica y autonomía, de modo que se constituyan en vehículos para revertir las falencias que aún subsisten en los

servicios de distribución de energía eléctrica y agua potable y saneamiento, donde evidentemente la experiencia privatizadora no ha logrado alcanzar las metas anunciadas en el programa neoliberal de reformas.

### **Bibliografía citada**

- ABAR (2003), *Agencias reguladoras. Instrumentos de Fortalecimiento del Estado*, Associação Brasileira de Agências de Regulação, Porto Alegre.
- Abdala, Manuel y Spiller, Pablo (1999), *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- Akhmouch, Aziza (2004), “La privatización de los servicios públicos argentinos: implicancias, conflictos y rivalidades territoriales. El caso de la concesión de agua potable y saneamiento OSM SA en la provincia de Mendoza”, *tesis de postgrado de Geopolítica*, Universidad de París VIII Vincennes-Saint Denis, Francia.
- Arceo, Nicolás y Rodríguez, Javier (2006), “Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina. 1990-2003”, en *Revista Realidad Económica*, N° 219, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel (2003), *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, CIEPP/OSDE/Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel (comp.) (2002), *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, Universidad Nacional de Quilmas/IDEP/FLACSO, Bernal.
- Azpiazu, Daniel y Bonofiglio, Nicolás (2006), “Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad”, Documento de Trabajo N° 16, FLACSO, Sede Académica Argentina, Área de Economía y Tecnología, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2004), *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Banco Mundial (1996), *Argentina. La reforma de los servicios públicos provinciales: dificultades, desafíos y mejores prácticas*, División de Infraestructura, Oficina Regional de América Latina y el Caribe.
- Basualdo, Eduardo M. (2006), *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI Editores – FLACSO, Buenos Aires.
- BID (2007), *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Calcagno, Alberto; Mendiburo, Nora y Gaviño Novillo, Marcelo (2000), *Informe sobre la gestión del agua en la república argentina*, World Water Vision.
- COFES (1999), *La cobrabilidad de los servicios de saneamiento en la Argentina*, Informe final, Convenio ENOHSA-COFES.
- Costa, Augusto, Kicillof, Axel y Nahón, Cecilia (2004), “Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado”, en *Revista Realidad Económica*, N° 203, Buenos Aires.
- Crenzel, Emilio (2004) “De la promesa de universalizar el servicio a la universalización de la protesta: La privatización del agua y el saneamiento en Tucumán, Argentina”, en *PRINWASS Project*, Oxford.
- ETOSS (2003), *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas argentinas S.A.*, Nota UNIREN, N° 73, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.
- ENRESS (2004), *Informe sobre el cumplimiento de Aguas Provinciales de Santa Fe*, Ente Regulador de Servicios Sanitarios.
- Fernández Bugna, Cecilia y Porta, Fernando (2007) El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural, CEPAL-REDES, mimeo.
- FIEL (1999), *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.

- Forcinito, Karina (2006), “La intervención del estado argentino en los sectores privatizados de infraestructura e hidrocarburos durante los años noventa: impactos sobre la relación entre el capital y la fuerza de trabajo”, *Tesis de la Maestría en Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina.
- Gerchunoff, Pablo, Greco, Esteban y Bondorevsky, Diego (2003), “Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina. 1990-2002”, *Serie Gestión Pública*, N° 34, CEPAL/ILPES, Santiago.
- Herrero, Félix (2002), *La regulación provincial de los servicios públicos en Argentina*, Ediciones de la UNLa, La Plata.
- Majone, Giandomenico y la Spina, Antonio (1993), “El Estado Regulador”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. II, Núm. 2.
- Nahón, Carolina y Bonofiglio, Nicolás (2007), “¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación. Reflexiones y enseñanzas del caso argentino”, *Revista de Administração Pública*, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas (en evaluación para su publicación).
- ONU (2002), Observación general N° 15, “El derecho al agua”, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Organización de las Naciones Unidas.
- Pesce, Julieta (2006), “La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe”, Documento de Trabajo N° 15, FLACSO, Sede Académica Argentina, Área de Economía y Tecnología, Buenos Aires.
- Poggiese, Anahí (2003) “Plan estratégico del agua”, *Tesis doctoral de Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional de Misiones.
- Rais, Jorge, Esquivel, María y Sour, Sergio (2002) “La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán, República Argentina”, en [http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/files/A092099-M-WTS-RF-AR-FR.pdf/\\$FILE/A092099-M-WTS-RF-AR-FR.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/files/A092099-M-WTS-RF-AR-FR.pdf/$FILE/A092099-M-WTS-RF-AR-FR.pdf)
- Rapetti, Martín (2005), “La Macroeconomía argentina durante la post-convertibilidad: Evolución, debates y perspectivas”, *Observatorio Argentino del Programa de Graduados en Asuntos Internacionales*, New School University, Economics Working Group Policy Paper N°5, en [http://www.argentinaobservatory.org/documents/publications/ewg\\_pp5.pdf](http://www.argentinaobservatory.org/documents/publications/ewg_pp5.pdf)
- Rozé, Jorge, Cevallos, Marta, Sánchez, Lorena y Butticé, Eduardo (2002). “¿Públicos o privados? Los servicios de agua potable y saneamiento en el NEA”, presentado en el *XXII Encuentro de Geohistoria Regional*, Instituto de Investigaciones Geohistóricas (CONICET) – Facultad de Ciencias Naturales y Museo. Universidad Nacional de La Plata. Resistencia, 4 y 5 de octubre.
- Saltiel, Gustavo (2003), “La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Salta en Argentina”, Banco Interamericano de Desarrollo. [http://www.iadb.org/sds/author/author\\_841\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/author/author_841_s.htm)
- Stanley, Leonardo (2004), “Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente”, en *Serie Desarrollo Productivo*, N° 158, CEPAL, Santiago de Chile.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2003), *Fuera de control. La regulación residual de los servicios públicos*, Ed. Temas, Buenos Aires.