

FLACSO

ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA

18

AGUA y ENERGÍA

Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país

Daniel Azpiazu
Nicolás Bonofiglio
Carolina Nahón

Marzo 2008



FLACSO

Área de Economía y Tecnología

18

AGUA y ENERGÍA
Mapa de situación y
problemáticas regulatorias de los
servicios públicos en el interior
del país

Daniel Azpiazu
Nicolás Bonofiglio
Carolina Nahón

Marzo de 2008

Azpiazu, Daniel

Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país / Daniel Azpiazu ; Nicolás Bonfiglio ; Carolina Nahón - 1a ed. - Buenos Aires: FLACSO - Fac. Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008.

190; 28x20 cm.

ISBN 978-950-9379-14-5

1. Privatización 2. Programas Gubernamentales I. Bonfiglio, Nicolás II. Nahón, Carolina III. Título CDD 339.925

FLACSO-Argentina

Área de Economía y Tecnología

www.flacso.org.ar/economia

© by FLACSO Argentina – Área de Economía y Tecnología

Ayacucho 551 C1026AAC Buenos Aires, Argentina.

Tel.: (54-11) 5238-9384 Fax: (54-11) 4375-1373

Queda hecho el depósito Ley 11.723.

Reservados todos los derechos.

Queda rigurosamente prohibida sin la autorización por escrito de FLACSO, la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Impreso y encuadernado en Imprenta Dorrego, Dorrego 1102, C.A.B.A.

1 ed.: Tirada 150 ejemplares. Se terminó de imprimir en junio 2008.

Este documento fue desarrollado 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”, dirigido por el Lic. Daniel Azpiazu y patrocinado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT – Proyecto PICT 2003 N° 14074), dependiente de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (SECyT).

La elaboración de este trabajo no hubiera sido posible sin la generosa predisposición de los funcionarios y empleados de los ministerios, direcciones y secretarías provinciales vinculados a los sectores de agua y saneamiento y energía eléctrica, los entes de regulación y las empresas prestadoras (públicas y privadas), quienes desinteresadamente facilitaron información clave para esta investigación, y telefónicamente o por vía electrónica aclararon todas las dudas que fueron planteándose en su desarrollo.

Se agradecen especialmente la generosidad y el apoyo constante de Julieta Pesce, y los comentarios y sugerencias de Martín Schorr, al tiempo que se los exime de cualquier error u omisión que pudiera existir.

Daniel Azpiazu. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO – Sede Académica Argentina.

Nicolás Bonfiglio. Investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO – Sede Académica Argentina. Becario de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

Carolina Nahón. Investigadora del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO – Sede Académica Argentina. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Para comunicarse con los autores, escribir a econo@flacso.org.ar .

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN	
1.1. Antecedentes generales. El gobierno nacional y el programa de privatizaciones como cuestión de Estado	13
1.2. Las privatizaciones en el interior del país: provisión de agua potable y saneamiento, y distribución de energía eléctrica	17
2. RÉGIMEN DE PRESTACIÓN. ANTECEDENTES Y ESCENARIOS TERRITORIALES FRENTE A LAS PRIVATIZACIONES NACIONALES	
2.1. Estructura nacional de prestación de los servicios hasta fines de los años ochenta	21
2.1.1. Antecedentes	21
2.1.2. Ley de Reforma del Estado de 1989	23
2.2. Agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires	24
2.3. Distribución de energía eléctrica y nuevo marco regulatorio sectorial	26
2.4. Institucionalidad normativa, regulatoria y de control en el nivel nacional	27
2.4.1. Normativas nacionales de aplicación provincial	28
2.4.2. Autoridades de aplicación	33
2.4.3. Entes de regulación y control de jurisdicción federal	35
3. CARACTERÍSTICAS Y DESEMPEÑO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS	
3.1. El programa de privatizaciones en el nivel provincial. Impulsos y contramarchas	39
3.1.1. El auge privatizador: expansión territorial y cobertura poblacional	39
3.1.2. La participación del capital privado. El predominio de las empresas transnacionales	49
3.1.3. Crisis de la convertibilidad y devaluación: reestatizaciones y predominio de capitales locales	50
3.2. El sector de agua potable y saneamiento	52
3.2.1. Las privatizaciones	52
3.2.2. Los prestadores tradicionales	58
3.2.3. La postconvertibilidad: reestatizaciones, cambios de manos y renegociaciones	61
3.2.4. El desempeño de las empresas	74
3.3. El sector de distribución de energía eléctrica	83
3.3.1. Las privatizaciones	83
3.3.2. Los prestadores tradicionales	89
3.3.3. La postconvertibilidad: reestatizaciones, cambios de manos y renegociaciones	92
3.3.4. El desempeño de las empresas	103
4. NUEVA INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA. LOS ENTES AUTÓNOMOS DE REGULACIÓN Y CONTROL	
4.1. El origen de los entes reguladores y su vinculación con el tipo de gestión	111
4.2. La secuencia privatizadora y la intervención parlamentaria. La recurrencia a prácticas “no recomendadas”	115
4.3. Radiografía de los entes reguladores. Dependencia funcional y márgenes de autonomía	121
4.3.1. El recurso de alzada	124
4.3.2. El régimen de financiamiento	127
4.3.3. La composición de los directorios y el nombramiento de las autoridades	133
4.4. Misiones y funciones. El alcance de las atribuciones de los entes de regulación	138
4.4.1. Control y fiscalización	141
4.4.2. La capacidad sancionatoria	142
4.4.3. Las capacidades efectivas de regulación	145
4.5. La participación de usuarios y consumidores en los entes de “regulación”. El caso de las audiencias públicas	165
4.6. El fin de los entes “reguladores”	171
4.6.1. Quejas y reclamos	173
4.6.2. Suspensión del servicio por falta de pago	174
4.6.3. La implementación de regímenes de tarifa social	178
ANEXO	183
BIBLIOGRAFÍA CITADA	187

ÍNDICE DE CUADROS

SECCIÓN 3

Cuadro N° 3.1. Cobertura de los servicios de agua potable, cloacas y energía eléctrica. Población y viviendas, 1991 (porcentajes).....	41
Cuadro N° 3.2. Cobertura de los servicios de agua potable, cloacas y energía eléctrica. Población y hogares, 2001 (porcentajes).....	43
Cuadro N° 3.3. Privatizaciones subnacionales de los sistemas de distribución de energía eléctrica y provisión de agua potable y saneamiento. 1991-2002	45
Cuadro N° 3.4. Grado de adhesión sectorial al programa de privatizaciones (23 jurisdicciones).....	46
Cuadro N° 3.5. Población atendida según tipo de empresa prestataria del servicio de agua potable y saneamiento. Diciembre 2001 (cantidad de habitantes y porcentajes)	46
Cuadro N° 3.6. Usuarios residenciales según tipo de empresa prestataria del servicio de energía eléctrica. Diciembre 2001 (hogares y porcentajes).....	47
Cuadro N° 3.7. Tipo de empresa prestataria de los servicios de agua potable y de energía eléctrica en el interior del país. Diciembre 2001 (valores absolutos y porcentajes).....	47

Agua y Saneamiento

Cuadro N° 3.8. Empresas privatizadas. Fecha de transferencia, marco regulatorio y prestador anterior	53
Cuadro N° 3.9. Empresas privatizadas. Criterio de adjudicación, plazo de concesión y población atendida.....	54
Cuadro N° 3.10. Empresas privatizadas. Composición accionaria original de los consorcios adjudicatarios	56
Cuadro N° 3.11. Empresas públicas y cooperativas.....	61
Cuadro N° 3.12. “Cambios de manos” en las operadoras del servicio de agua y saneamiento durante la postconvertibilidad	63
Cuadro N° 3.13. Empresas reestatizadas.....	64
Cuadro N° 3.14. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región pampeana. 2001 y 2004.....	76
Cuadro N° 3.15. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región noreste. 2001 y 2004.....	77
Cuadro N° 3.16. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región noroeste. 2001 y 2004.....	78
Cuadro N° 3.17. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región cuyo. 2001 y 2004.....	79
Cuadro N° 3.18. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región patagónica. 2001 y 2004.....	80

Energía Eléctrica

Cuadro N° 3.19. Empresas privatizadas. Fecha de transferencia, marco regulatorio y prestador anterior	84
Cuadro N° 3.20. Empresas privatizadas. Criterio de adjudicación, plazo de concesión y usuarios residenciales.....	86
Cuadro N° 3.21. Empresas privatizadas. Composición accionaria original de los consorcios adjudicatarios	87
Cuadro N° 3.22. Empresas públicas y cooperativas.....	90
Cuadro N° 3.23. “Cambios de manos” en las operadoras del servicio de distribución de energía eléctrica durante la postconvertibilidad.....	93
Cuadro N° 3.24. Empresa reestatizada. Servicio de distribución de energía eléctrica	94
Cuadro N° 3.25. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región pampeana. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada.....	104
Cuadro N° 3.26. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región noreste. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada.....	105
Cuadro N° 3.27. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región noroeste. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada.....	106

Cuadro N° 3.28. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región cuyo. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada.....	106
Cuadro N° 3.29. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región patagónica. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada.....	107

SECCIÓN 4

Cuadro N° 4.1. Tipos de gestión e institucionalidad regulatoria	113
Cuadro N° 4.2. Secuencia privatizadora.....	116
Cuadro N° 4.3. Entes de regulación y control. Antecedentes, normas de creación e inicio de actividades.....	119
Cuadro N° 4.4. Entes de regulación y control. Autonomía “de derecho”	121
Cuadro N° 4.5. Entes de regulación y control. Autonomía “de hecho”	124
Cuadro N° 4.6. Audiencias públicas. Normativa de origen y reglamentos.....	166
Cuadro N° 4.7. Audiencias públicas. Principales motivos que obligan a su convocatoria	167
Cuadro N° 4.8. Derechos de los usuarios.....	172
Cuadro N° 4.9. Suspensión del servicio por falta de pago. Usuarios residenciales y otras categorías de usuarios.....	175
Cuadro N° 4.10. Tarifa social. Fecha de inicio y normativa básica	180

ANEXO

Cuadro N° 1. Tipo de empresas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento, y población atendida. 2001.....	185
Cuadro N° 2. Tipo de empresas prestadoras del servicio de distribución de electricidad y usuarios residenciales. 2001.....	186

AGUA y ENERGÍA

Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país

Daniel Azpiazu, Nicolás Bonofiglio y Carolina Nahón

RESUMEN EJECUTIVO

Poco se ha investigado en torno a las formas en que el programa privatizador de los años noventa se desarrolló en el interior del país. Ese vacío adquiere particular significación en aquellos servicios públicos sobre los que los estados provinciales tenían atribuciones para avanzar -o no- en su concesión al capital privado. Tal el caso de aquellos que habían sido descentralizados territorialmente durante la última dictadura militar (Resoluciones ME N° 1.332/79 y MI N° 9/79), como la provisión de agua potable y saneamiento, y la distribución de energía eléctrica.

Al respecto, quedan de manifiesto profundas heterogeneidades en ambos servicios públicos en el conjunto de las provincias del país, tanto en lo relativo a comparaciones interjurisdiccionales según se haya realizado -o no- la privatización de uno o ambos servicios públicos, como en lo atinente a las modalidades que adoptaron los respectivos procesos (e, incluso, las posteriores reestatizaciones de algunas concesiones).

Al margen de los ejemplos que ofrece la privatización de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) y Obras Sanitarias de la Nación (OSN) -ambas empresas públicas nacionales que, con ligeras diferencias en su cobertura específica, prestaban sendos servicios en el ámbito del AMBA-, prácticamente la mitad de las jurisdicciones provinciales transfirieron al capital privado -bajo la forma de concesión- las principales empresas que operaban en sus respectivos distritos.

Ello se enmarca, en todos los casos, en la previa adhesión provincial a la invitación emergente de la llamada Ley de Reforma del Estado (N° 23.696) que sirvió de sustento legal del vasto y acelerado programa de privatizaciones desarrollado en el país. De todas maneras, cabe precisar que mientras en el mercado eléctrico, en todos sus segmentos, existe una norma específica por la que se modificó la organización institucional y operativa del sector (Ley N° 24.065, Marco Regulatorio Eléctrico), en el campo de la provisión de agua potable y saneamiento, no existe una legislación única que sustente una política federal de recursos hídricos. A la vez, en este último caso, y tal como se desprende del artículo 124 de la Constitución Nacional reformada en 1994, “corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” y, por tanto, el dominio de las aguas queda bajo su poder de gestión.

En ese escenario, de descentralización territorial de la provisión de ambos servicios públicos y de distintas especificidades de los mismos en su relación con los recursos naturales, puede reconocerse que -sin considerar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluida en las privatizaciones de carácter nacional- 17 jurisdicciones transfirieron al capital privado al menos uno de los dos servicios -ocho de ellas lo hicieron con los dos-; mientras que seis provincias se mantuvieron al margen del proceso, conservando el régimen de prestación tradicional, sea a través de cooperativas, municipios y, fundamentalmente, por medio de empresas públicas provinciales.

De todas maneras, más allá del grado efectivo de adhesión provincial al programa de privatización, existe una serie de normas legales de aplicación en todo el territorio nacional

que contextualizan, directa o indirectamente, la prestación de tales servicios públicos. A título ilustrativo, basta resaltar los artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional de 1994, la Ley de Defensa de la Competencia (N° 25.156), la de Defensa del Consumidor (N° 24.240 y su modificatoria N° 26.361), la de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (N° 25.561); así como también de instituciones oficiales nacionales involucradas en el monitoreo o control como es el caso de la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación, el Procurador del Tesoro de la Nación, y el Defensor del Pueblo de la Nación (organismo creado por la Constitución Nacional de 1994).

En general, y más allá de las profundas heterogeneidades interjurisdiccionales, a inicios de los años noventa difería sustancialmente la situación imperante en el país en materia de acceso a los servicios de agua y saneamiento, por un lado, y de energía eléctrica, por otro. Mientras en este último caso, el 93,5% de las viviendas contaban con dicho servicio, las necesidades insatisfechas en materia de acceso al agua potable y saneamiento eran muy superiores, en tanto la cobertura comprendía sólo al 66,6% y 34,2% de la población, respectivamente.

En ese marco, en principio, las posibilidades ciertas de desarrollar con éxito las privatizaciones revelaban un distinto potencial, a favor de la distribución de energía eléctrica -menor demanda de inversiones en expansión de la red, mayor cobranza relativa, inferiores implicancias relativas en términos medio ambientales-. Sin embargo, más allá de la distinta celeridad con que se desarrolló en el interior del país el programa de privatizaciones en cada uno de esos dos sectores, finalmente trece provincias concesionaron la principal empresa de distribución de electricidad y doce hicieron lo propio en el sector de agua y saneamiento.

De resultas de ello, a principios del siglo XXI, en el caso del servicio de agua y saneamiento, el 56,6% de la población (20,5 millones de personas) habitaba en áreas gestionadas por empresas privatizadas, mientras que sólo un 12,1% residía en las zonas de atención de empresas públicas. Por su parte, en lo relativo a la distribución de energía eléctrica, sociedades de capital privado prestaban el servicio al 66,0% del total de los hogares, mientras que las empresas estatales lo hacían al 18,6%.

Un rasgo común a las privatizaciones de ambos servicios en el interior del país lo brinda la fuerte participación del capital extranjero en los consorcios originales en los que, en general, tenían una presencia decisiva algunas grandes empresas transnacionales, con una importante experiencia sectorial a escala mundial (como es el caso de Électricité de France, Saur International, Azurix, Suez, etc), al tiempo que buena parte de ellas participaban en más de uno de los consorcios adjudicatarios.

Sin embargo, la implosión del régimen de convertibilidad, la consiguiente renegociación de todos los contratos con las empresas privadas prestadoras de servicios públicos, y el congelamiento y desindexación de las tarifas (Ley 25.561, de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario), derivaron en una transformación radical del contexto operativo en el que se desempeñaban tales firmas. De allí que no resulte sorprendente que en la postconvertibilidad se haya venido asistiendo a múltiples e importantes modificaciones en la estructura de capital de las empresas prestadoras e, inclusive, a la reestatización de algunos servicios.

En este nuevo escenario, la salida de capitales extranjeros fue un denominador común a los dos sectores; sea a partir de su desplazamiento por fracciones de capital nacional, nuevos

interesados -particularmente fondos de inversión, en el sector eléctrico-, y por la señalada rescisión de algunos contratos y la consiguiente reversión del servicio a manos del Estado.

Ello conllevó un cambio sustantivo en el mapa de prestadores de ambos servicios. Así, en el caso de agua y saneamiento, a fines de 2007 el 52,7% de la población total residía en áreas donde el Estado está a cargo de la provisión del servicio de agua y saneamiento, porcentaje que contrasta con el 12,1% correspondiente al año 2001. En el servicio de distribución de energía eléctrica el impacto de las transformaciones en el tipo de gestión durante la postconvertibilidad ha sido menor. Así, las sociedades anónimas de capital privado atienden al 63,9% de los usuarios residenciales pero, ahora, con una clara pérdida de hegemonía de las empresas transnacionales.

Otro denominador común a ambos servicios, que en parte se articula con las consideraciones precedentes, lo ofrece el carácter por demás dilatado de los procesos de renegociación de los contratos de concesión desarrollados en el marco de la generalizada adhesión de las provincias a la Ley de Emergencia Económica. De todas maneras, en ambos servicios, quedan de manifiesto situaciones por demás heterogéneas: desde aquellas que devinieron en la reestatización de los servicios hasta renegociaciones que prácticamente se dieron por concluidas, pasando por una muy amplia gama de formas, contenidos y resultantes de revisiones contractuales que, inclusive, en algunos casos, se limitaron a acuerdos parciales, puntuales y discontinuos entre los respectivos poderes concedentes y las empresas prestatarias.

El desempeño de las distintas prestadoras también presenta un panorama heterogéneo, según sea el sector que se considere, así como en el plano de las comparaciones interjurisdiccionales. Así, por ejemplo, en el caso de agua potable y saneamiento, aquellas provincias o regiones donde existían altos niveles de cobertura revelan, en general, una fuerte expansión del servicio; mientras que en la mayoría de las jurisdicciones más atrasadas, se constata un escaso crecimiento de las conexiones, en mayor medida en el caso de los desagües cloacales. Por su parte, en el ámbito de la distribución eléctrica, los mayores avances en términos de la -igualmente, en general, elevada- cobertura del servicio se verificaron en las provincias que denotaban los más altos déficits, por lo menos en lo que se refiere a la prestación del servicio a usuarios residenciales.

Por último, caben algunas digresiones finales en torno a una de las problemáticas centrales de la institucionalidad que acompañó a la privatización de los servicios públicos en el país: los entes de regulación y control.

Al igual que en la experiencia desarrollada en el plano nacional, las jurisdicciones provinciales que se vieron involucradas en la privatización de uno o ambos servicios también crearon entes de regulación y control. Al respecto, y con sus matices en cuanto a secuencia temporal en su relación con la efectiva transferencia de los servicios, fueron instituidas (incluyendo las de carácter federal) 24 agencias, de las que 21 tenían atribuciones sobre empresas de prestación privada. En la actualidad, producto de diversos procesos de reestatización en ambos sectores, el número de entes autónomos con atribuciones sobre empresas privadas se redujo a 16 (cuatro responsables de la actividad de ambos sectores y doce específicos sectoriales -es decir, de agua y saneamiento o de energía eléctrica-); sin que por ello dejasen de funcionar las cinco restantes agencias ahora responsables del control de la prestación de empresa estatales.

Sin diferencias sustantivas en relación con la experiencia nacional, la creación de tales entes fue mayoritariamente concretada en forma simultánea o posterior al momento de la transferencia de los respectivos servicios al capital privado, comprometiendo su capacidad futura de regulación y control. Solo en unos pocos casos (siete), la institucionalización de estos organismos se corresponde con las prácticas recomendadas por la literatura (con anterioridad a la transferencia y en paralelo -con sus matices- a la sanción de los respectivos marcos regulatorios). En contraposición, a diferencia de la usual recurrencia en el plano nacional a decretos del Poder Ejecutivo para viabilizar la casi totalidad de las privatizaciones (con excepción de las eléctricas y las gasíferas), la mayoría de las transferencias al capital privado en el ámbito provincial se realizaron por vía parlamentaria, tanto en lo que respecta a la creación de los marcos regulatorios como a la institucionalización de los entes de regulación.

Por otro lado, más allá de algunas cuestiones de forma, el margen real de autonomía de los entes provinciales emerge como uno de los elementos críticos del nuevo modelo de prestación, regulación y control en el interior del país. Buena parte de esos nuevos organismos han visto quebrantada su autonomía, tanto desde el sistema político cuanto desde las propias empresas prestadoras.

En esta materia, se registran ciertas -aunque igualmente, acotadas- mejoras respecto de la experiencia de orden nacional. Esto es así debido a que al menos nueve de los entes provinciales no encuentran limitado su accionar por la vigencia del recurso jerárquico o de alzada, y -por tanto- agotan la vía administrativa por medio de sus propias resoluciones.

El régimen de financiamiento es otra de las dimensiones de análisis de la institucionalidad regulatoria en el interior del país donde quedan de manifiesto serias limitaciones, que tienden a comprometer el accionar de gran parte de los entes. En este sentido, el margen de independencia económica se ha visto con frecuencia vulnerado, tanto desde la órbita privada -por medio de la retención de parte de su financiamiento- como desde el sector público -que en no pocas ocasiones se apropia del total o parte de los recursos cobrados a los usuarios con fines específicos de regulación y control-.

Los márgenes de autonomía respecto del poder político también se ven limitados por las normas -y/o, por la no aplicación efectiva de las mismas- vinculadas con la configuración de los órganos directivos de los entes, sus formas de designación, las recurrentes vacancias en su conformación plena y/o las intervenciones administrativas por parte de las autoridades ejecutivas.

Ahora bien, más allá de la generalizada denominación de estos organismos como "entes de regulación", la mayor parte de las agencias creadas no han revelado atribuciones significativas -o no las han asumido- en el campo específico de la regulación de los servicios públicos analizados. En líneas generales, limitan su papel al de meros asesores externos y/o vehículos formales de decisiones que se toman en la órbita de las empresas prestadoras o de las autoridades de aplicación. En general, las tareas asumidas se limitan a la reglamentación de cuestiones básicas (técnicas y calidad), y al control y la fiscalización, puesto que -inclusive- la aplicación de sanciones por parte de estos organismos ha sufrido de embates administrativos, permitidos por la normativa vigente que, en la mayoría de los casos, autoriza los recursos de alzada sobre las resoluciones de los organismos de "regulación" y control.

El adjudicarle a esos entes la función expresa de proteger y resguardar los derechos de usuarios y consumidores es práctica común. Sin embargo, ese tipo de atribuciones se insertan en regímenes de prestación más amplios que, en definitiva, terminan desdibujando las posibilidades reales de hacer un uso efectivo de sus misiones y funciones (mayoritariamente, los usuarios y consumidores recién pueden acceder al ente en segunda instancia; profusión de disposiciones en materia de restricciones a su accionar; aplicación tardía de regímenes de tarifa social). La desprotección de los usuarios y consumidores no es, en tal sentido, más que una de las resultantes del carácter residual de la regulación que acompañó al programa de privatización doméstico.

Prueba de ello la brinda, por ejemplo, la instancia de las audiencias públicas como forma de canalizar una mayor participación ciudadana. Las mismas, aún cuando estén previstas, no han sabido ser utilizadas para legitimar el accionar de las autoridades ni, mucho menos, para incorporar la visión y los aportes que pudieran emanar de la sociedad civil.

En suma, los escasos márgenes de autonomía, las restricciones en materia de recursos humanos y financiamiento, las falencias e insuficiencias normativas son, entre otros, rasgos comunes a la nueva institucionalidad regulatoria en el interior del país. Es más, ello se ve agravado frente a la asignación expresa -de hecho o de derecho- de ciertas atribuciones clave bajo la órbita del Ejecutivo.

A manera de síntesis, al igual que en el nivel nacional, también en el interior del país la regulación pública fue el resultado de un diseño funcional a los objetivos macro del nuevo modelo de prestación de los servicios públicos, en el cual los entes reguladores debían formar parte, para mostrar compromiso con la institucionalidad y las recomendaciones internacionales, pero no debían contar con la autonomía ni los recursos como para poder independizarse de los dictados de la administración central o subnacional.

AGUA y ENERGÍA

Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país

Daniel Azpiazu, Nicolás Bonofiglio y Carolina Nahón

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes generales. El gobierno nacional y el programa de privatizaciones como cuestión de Estado

Atento al impacto económico-social de sus realizaciones, el programa de privatizaciones desarrollado en el país durante los años noventa constituye un hito histórico de trascendencia en el patrón de desenvolvimiento de la economía argentina. A partir de la sanción de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, a poco de la asunción anticipada del ex presidente Menem, se implementó uno de los más acelerados y extensivos -en cantidad y calidad- procesos de desestatización de empresas productivas y, fundamentalmente, prestadoras de servicios públicos. O, extremando la caracterización, al decir del ex ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, “Nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado”.

Así, durante el decenio pasado, se transfirieron al capital privado, entre otras, la mayor empresa del país (la petrolera YPF); la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica -en este último caso, tanto en el nivel nacional como en trece jurisdicciones provinciales-; el transporte y la distribución de gas natural; buena parte de la infraestructura vial (rutas nacionales y redes de acceso a las grandes ciudades); el dragado y el balizamiento de la hidrovía Santa Fe-Océano Atlántico; el servicio postal; el sistema nacional de aeropuertos; los ferrocarriles de pasajeros y de carga -los ramales no concesionados fueron clausurados-; el servicio de telefonía; el espacio radioeléctrico; las terminales portuarias; el sistema de agua y saneamiento (en el Área Metropolitana de Buenos Aires - AMBA-, el mayor sistema integrado a nivel internacional, y en doce jurisdicciones provinciales); las empresas siderúrgicas y petroquímicas y aquellas del área de defensa, la aerolínea de bandera, y los canales de radio y televisión.

A partir de ese desplazamiento del papel del Estado, quedaron planteados nuevos paradigmas en términos del desarrollo de la infraestructura económica en el país, con la consiguiente diferenciación entre la gestión empresarial (privada) de los servicios públicos, y el papel de la regulación de los mismos (responsabilidad pública). En otras palabras, quedaron plasmadas nuevas formas de relación entre el Estado, las empresas privadas responsables de la prestación y la sociedad civil. Al respecto, existe una profusa literatura (que cubre casi todo el abanico entre la crítica y la apología¹) sobre los distintos procesos de privatización encarados durante el decenio pasado, al igual que en lo relativo a las características que adoptó la -cuando menos, débil- regulación pública². En este sentido, la intervención estatal no solo se alejó de su histórica responsabilidad por la prestación de los servicios, sino que -al limitarse, en el mejor de los casos, al ejercicio del poder de policía- ha tendido a desentenderse de la planificación del desarrollo.

¹ Ver, entre otros: Azpiazu, D. (2003); Bour, E. (1993); CEER/UADE (1999); FIEL (1999); Gerchunoff, P. et. al. (2003); UADE/ADESPA (2001).

² Entre otros, ver: Abdala, M y Spiller, P. (1999); Azpiazu, D. (2001); Felder, R. y López, A. (1999); Felder, R. et. al. (1999); Nahón, C. y Bonofiglio, N. (2007); Oszlak, O. et. al. (2000); Thwaites Rey, M. y López, A. (2003).

Todo ello no resulta casual en tanto el reconocimiento implícito de las fuerzas de coerción del poder económico y político devino, naturalmente, en una amplia gama de acciones -y omisiones- en materia normativa y regulatoria. Las mismas no son meras consecuencias de las urgencias e improvisaciones del proceso privatizador sino que, por el contrario, responden a una estrategia institucional plenamente funcional a los intereses de las fracciones hegemónicas del capital concentrado local. Ellas fueron, en última instancia, las “ganadoras ex ante” del programa privatizador, atento a las modalidades y peculiaridades de su desarrollo en el país³.

Así, en el marco de la profunda crisis económica, política e institucional que devino del proceso hiperinflacionario de fines de los ochenta, y del llamado “golpe de mercado” que derivó en el derrumbe de la gestión Alfonsín, la nueva incursión gubernamental del peronismo emitió la “señal política” que requerían, principalmente:

- La banca acreedora internacional -posibilidad de capitalizar a valor nominal títulos de la deuda pública en *default* y acceso a rentabilidades de privilegio-.
- Sus representantes institucionales -Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo, deseosos de que sus prédicas neoliberales encontraran un fértil campo de ensayo-.
- Los grandes grupos económicos locales -atento a la posibilidad de transfigurar su papel de proveedores del Estado y convertir a sus empresas en partícipes activos de los nuevos consorcios que se harían cargo de las por demás rentables nuevas áreas privilegiadas por las políticas públicas-.
- Gran parte del sindicalismo autóctono que, habiéndose opuesto férreamente a los - débiles, en más de un sentido- intentos de privatización desplegados por el radicalismo, encontraron en el Programa de Propiedad Participada (PPP) la forma de “vender” su consentimiento y, en algunos casos (como, por ejemplo, la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza o el Sindicato Unidos de Petroleros del Estado) llegar a convertirse en parte de ese nuevo empresariado vinculado a las privatizaciones.
- Empresas internacionales (algunas de ellas, estatales en sus países de origen) ávidas por encontrar nuevos y permisivos mercados con demandas insatisfechas, reservas de mercado, y negocios de rentabilidad insospechada a escala mundial.

En suma, por un lado, quedaron de manifiesto múltiples falencias y deficiencias del programa de privatizaciones, como la subvaluación de los activos, la despreocupación por el saneamiento previo de las empresas -salvo en el aspecto financiero, en tanto se transfirieron sus deudas al Estado, y el laboral, a partir de la expulsión masiva de gran parte de los trabajadores (Duarte, M., 2001)-, así como por difundir las tenencias accionarias, la desatención de la defensa de la competencia, las insuficiencias y limitaciones regulatorias y normativas de toda índole, etc. Por otro lado, tales limitaciones se vieron más que compensadas, ante la consecución plena de los objetivos perseguidos, como el de contar con un sólido apoyo de la “comunidad de negocios” y de la dirigencia sindical para desplegar reformas estructurales de sólido cuño neoliberal. De allí, incluso, la premura con la que se encaró el programa de privatizaciones enmarcado en el “shock institucional” de inicios de la administración Menem (apertura externa en los mercados de bienes y servicios,

³ Para ampliar sobre esta tesis, ver: Azpiazu, D. y Basualdo E. (2001).

desregulación de múltiples actividades, flexibilización y precarización laboral, liberalización de precios domésticos y del mercado cambiario, etc.).

En consonancia con esa celeridad privatizadora y contraponiéndose a las recomendaciones y a las mejores prácticas internacionales en la materia, en la generalidad de los procesos de privatización, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes; lo que se reforzó, en casi todos los casos, por la coordinación y el *lobbying* empresario en torno a sus respectivas ofertas (muchas de carácter “oportunista” a sabiendas de la posibilidad cierta de renegociación posterior, como quedó ampliamente demostrado⁴). Es más, no sólo no se establecieron restricciones temporales a la posible reventa de participaciones accionarias que pudieran derivar en una creciente concentración de la propiedad (que también se verificó en diversos sectores), sino que se fijaron patrimonios mínimos -muy elevados- como requisito para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales fueron una de las variables principales a considerar al momento de la precalificación y/o adjudicación. La capacidad patrimonial de los potenciales interesados se constituyó así en una de las principales barreras de ingreso al “mercado” privilegiado de las privatizaciones. A favor de ello, algunos de los grandes grupos locales -tales como, entre otros, Techint, Soldati, Pérez Companc, Socma- integrantes de los consorcios adjudicatarios transfirieron, más adelante, sus respectivas tenencias accionarias, obteniendo ingentes beneficios financieros en un muy corto plazo (Basualdo, E.M., 2001).

Esa desatención oficial por distribuir o atomizar la propiedad de las empresas privatizadas trajo aparejada, en realidad, una clara inducción a la centralización y concentración del capital y, con ello, a la consolidación de un creciente poder de negociación en manos de un núcleo sumamente acotado de conglomerados que, a partir de allí, pasó a controlar una muy diversa gama de actividades -en muchos casos integradas vertical y/u horizontalmente-, y al consiguiente debilitamiento del papel regulador del Estado. Ello se conjuga, a la vez, con la supervivencia y/o el reforzamiento de monopolios -u oligopolios- legales, bajo condiciones que no sólo aseguraban nulos riesgos empresarios sino, fundamentalmente, tasas de retorno muy elevadas, así como la transferencia a un conjunto reducido de grandes agentes económicos de un decisivo poder en lo que respecta a la determinación de la estructura de precios y rentabilidades relativas del conjunto de la economía argentina. Se trató, en síntesis, de un aporte sustantivo a la obtención de esa procurada confianza de la “comunidad de negocios” y, con ello, a la creciente centralización del poder económico local.

Otra de las modalidades o peculiaridades que denota el desarrollo del programa privatizador en el nivel nacional que, como tal, en poco se asemeja a otras experiencias internacionales -incluso, en el ámbito latinoamericano- es el que se vincula con el tratamiento y el papel que se le asignó a la posibilidad de capitalizar títulos de la deuda externa como forma de pago de los activos públicos a transferir al sector privado. En ese sentido, y particularmente en las primeras privatizaciones (el caso paradigmático lo ofrece, sin duda, ENTel), se priorizó la capitalización de tales títulos -a valor nominal- por sobre, incluso, los aportes en efectivo (Abeles, M. et. al., 2001). Ello, nuevamente, replantea ciertas especificidades del fenómeno privatizador argentino que, en este caso, se vincula con su relación con la banca acreedora. En efecto, tal decisión se inscribió en el desarrollo de una estrategia político-institucional y económica que, en cierta medida, trascendía el fenómeno específico de los activos a privatizar a cambio de títulos de la deuda externa.

⁴ Al respecto, ampliar en BID (2007) y FIEL (1999).

Se trató, en otros términos, de demostrar a la banca acreedora externa la muy buena voluntad oficial de, por un lado, permitirle recuperar parte sustantiva de los títulos públicos, cuyo valor de mercado resultaba marginal (en el orden del 15% del nominal), a partir de su capitalización en activos físicos y, por otro, garantizarle rentas adicionales de privilegio. En otras palabras, recuperar deuda original -que, en muchos casos, ya pasaba a ser contabilizada como incobrable por parte de la banca acreedora- y, a la vez, obtener futuras beneficios extraordinarios. En el plano estratégico-político, y siempre en procura de interpretar los sesgos básicos y característicos del programa privatizador, esa priorización original de aportes de capital vía capitalización de títulos de la deuda externa (Forcinito, K. y Nahón, C., 2005), no sólo coadyuvó a revalorizar tales títulos sino, fundamentalmente, asumió un papel protagónico en el ingreso de la Argentina al Plan Brady y a la consiguiente renegociación integral de su deuda externa. Así, nuevamente, las modalidades adoptadas por el programa de privatizaciones resultaban funcionales a objetivos que, en su momento y en su propia esencia, lo trascendían.

Asimismo, y atendiendo a los objetivos del presente estudio, en el programa de privatizaciones desarrollado a escala nacional, han proliferado múltiples deficiencias normativas asociadas al tema de la regulación pública, particularmente en el caso de los “monopolios naturales” y de aquellas áreas y sectores en que se ha terminado por consolidar una estructura fuertemente concentrada. Entre ellas basta destacar, como simples ejemplos ilustrativos:

- La formulación de marcos regulatorios y la constitución de los respectivos entes reguladores con posterioridad a la transferencia de los activos públicos al sector privado.
- Las disposiciones tendientes a preservar el carácter monopólico u oligopólico de las empresas privatizadas.
- La frecuente reformulación de las normas establecidas con anterioridad a las licitaciones, en detrimento de la credibilidad pública del sistema regulatorio y con la consiguiente afectación de derechos adquiridos por -y de la “seguridad jurídica” de- usuarios y consumidores.
- La escasa -o casi nula, desconociendo las propias disposiciones del artículo 42 de la Constitución Nacional- protección de los usuarios y consumidores frente al ejercicio de prácticas oligopólicas por parte de los consorcios adjudicatarios.
- La total descoordinación -no casual- entre las debilidades normativas vinculadas con la regulación de la propiedad de las empresas privatizadas y la legislación de defensa de la competencia (en sólo dos de las áreas privatizadas -energía eléctrica y gas natural- la normativa vigente contempla el tema).
- El propio diseño de las agencias reguladoras que, en poco o nada, se asemeja a las recomendaciones internacionales en la materia (por ejemplo, sin criterios de coordinación entre sectores que demandan, necesariamente, una regulación integral -el caso paradigmático lo constituyen los mercados petrolero, gasífero y eléctrico-).

Más allá de estas consideraciones generales -y por demás estilizadas- que intentan caracterizar algunos de los rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado desde -y por- el gobierno nacional, cabe incorporar algunos comentarios en torno a la temáticas que se abordan en el presente estudio.

1.2. Las privatizaciones en el interior del país: provisión de agua potable y saneamiento, y distribución de energía eléctrica

En algunos de los servicios públicos privatizados, la propia naturaleza y la conformación de su infraestructura determinó (en el marco de las modalidades adoptadas) que la privatización involucrara al país en su conjunto y fuese conducida integralmente desde el Estado Nacional. Esto fue así en los casos del transporte y la distribución del gas natural por redes, y en el servicio postal. En otros de los servicios, como los ferrocarriles de pasajeros, se optó por transferir al capital privado aquellos ramales de mayor flujo de pasajeros, al tiempo que para los restantes -es decir, los menos rentables- quedaron dos posibilidades: su cierre o su “provincialización”, en aquellas jurisdicciones dispuestas a solventar y mantener localmente el servicio. Por último, en algunos otros servicios públicos, bajo una fuerte presión por parte del gobierno nacional (a través de diversos mecanismos⁵), el proceso de privatización se extendió, con intensidades diversas y conflictos muy heterogéneos, a una proporción significativa de jurisdicciones provinciales.

En este contexto, poco se ha indagado sobre la forma en que el proceso privatizador fue implementado a escala subnacional y el grado en que éste ha reproducido -o no- la experiencia de orden nacional⁶. El menor tamaño relativo de cada una de las privatizaciones provinciales y las dificultades en el acceso a información de 23 distintas jurisdicciones pudieron haber contribuido a este menor desarrollo relativo de estudios de nivel subnacional, en comparación con la prolífica producción académica abocada a relevar la experiencia nacional. Este vacío adquiere particular significación en aquellos servicios públicos sobre los que los estados provinciales tenían atribuciones para avanzar -o no- en su concesión al capital privado. Tal el caso de aquellos que habían sido descentralizados territorialmente, como la provisión de agua potable y saneamiento, y la distribución de energía eléctrica⁷.

A pesar de su relevancia, se trata de un campo de estudio prácticamente inexplorado desde una visión integral que no sólo involucre el análisis de situación en las distintas provincias del país sino que, también, pretenda confrontar algunos de los escenarios resultantes según el tipo de gestión (pública o privada) en la prestación de ambos servicios.

El presente documento intenta, en ese sentido, realizar un aporte al por demás fértil ámbito de indagación analítica en la materia. Sin duda, las heterogeneidades que se manifiestan en ambos servicios públicos en el conjunto de las provincias del país, también podrían haber venido operando como desincentivo para un abordaje integral del tema que intente identificar e interpretar tales disimilitudes. Más aún cuando las mismas quedan de manifiesto, tanto en lo relativo a comparaciones interjurisdiccionales según se haya realizado -o no- la privatización de uno o ambos servicios públicos, como en lo atinente a las modalidades que adoptaron los respectivos procesos de desestatización durante los años

⁵ En especial, a partir del condicionamiento de las transferencias de recursos, inclusive de los provenientes de créditos internacionales, a las provincias que no adoptaran similares reformas estructurales a las encaradas en el plano nacional, así como a partir de diversos “pactos fiscales” y/o de la asignación efectiva de fondos coparticipables.

⁶ En el marco de este estudio, deberán entenderse como sinónimos los términos jurisdicciones “subnacionales” y “provinciales”.

⁷ En su mayoría, estos estudios se concentran en experiencias locales en el sector de agua y saneamiento. Entre otros: Crenzel, E. (2004); Rozé, J. et al. (2002); Rais, J. et al. (2002); Pesce, J. (2006); Poggiese, A. (2003); Akhmouch, A. (2004); Saltiel, G. (2003). Desde una perspectiva de conjunto, para este mismo sector, se destacan: BID (2007); Calcagno, A. et al. (2000). Desde otra óptica, Herrero, F. (2002) analiza el esquema institucional regulatorio en el conjunto de las jurisdicciones subnacionales para ambos servicios.

noventa y/o ante las posteriores reestatizaciones de algunos servicios en la postconvertibilidad.

Se trata, en ese sentido, de pasar revista y estudiar las heterogéneas experiencias provinciales en lo referido a la prestación de ambos servicios, donde se conjugan escenarios muy diversos, en sus formas, contenidos y dimensiones. A tal fin, la construcción de una suerte de mapa de prestación y regulación de ambos servicios públicos en el país, con particular énfasis en la experiencia subnacional, aunque en perspectiva comparada con el programa implementado en el orden nacional, ha debido superar una amplia gama de dificultades, particularmente en lo referido a las fuentes de información requerida al efecto.

Al respecto, el relevamiento de información básica en todas las provincias del país que sustenta el presente estudio cubre una muy amplia gama de temas, en relación con cada uno de los dos servicios públicos bajo análisis. Se ha realizado un significativo esfuerzo de recopilación de la normativa regulatoria en todas las jurisdicciones, lo que ha permitido crear una amplia base -parte de la cual se adjunta por medio de un CD en este documento- con las principales leyes, decretos y resoluciones que rigen la prestación de los servicios de agua y saneamiento y distribución de energía eléctrica en el interior del país. Asimismo, se ha relevado material sobre la naturaleza de los prestadores, la conformación de sus estructuras de propiedad -y sus modificaciones-, la evolución y configuración de las respectivas tarifas, su cobertura poblacional y los ritmos de expansión, y las memorias y balances de las empresas privadas.

En ese marco, se ha podido establecer una relación directa con los organismos oficiales provinciales vinculados a ambos servicios (ministerios, direcciones y secretarías), con los respectivos entes o instituciones de control o regulatorias, con las propias empresas prestadoras (públicas y privadas), así como también, con diversas entidades de carácter nacional, del ámbito público y privado (ENOHSA, COFES, ADEERA, asociaciones de defensa del consumidor, etc.). Ello ha permitido acceder a un cúmulo de información indispensable para encarar las distintas fases analíticas que se presentan en el estudio.

A partir de esta introducción general, en la próxima sección se aborda el análisis del régimen de prestación de ambos servicios a partir de la consideración de sus antecedentes normativos y regulatorios, tanto en el plano federal como atendiendo a las respectivas incumbencias provinciales y, en ese marco, las implicancias que se desprenden -particularmente en el ámbito nacional- de la sanción de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado. En ese escenario, se estudian someramente las características que asumieron las privatizaciones encaradas por el Poder Ejecutivo Nacional en el caso del servicio de agua potable y saneamiento y, como parte del proceso de desestatización del mercado eléctrico, las correspondientes al segmento de distribución de energía eléctrica. También, siempre como necesaria dimensión analítica que enmarca las especificidades provinciales, en esa misma sección se estudia la institucionalidad normativa, regulatoria y de control en el nivel nacional, considerando todas aquellas normas nacionales de aplicación provincial, las correspondientes autoridades de aplicación y, someramente, el papel de los entes de regulación y control de jurisdicción federal.

Por su parte, la sección 3 incluye un detallado análisis sobre las características que adoptó el proceso de privatizaciones en el plano provincial en ambos sectores, sus implicancias en términos de cobertura poblacional, la presencia de capitales privados nacionales y foráneos en aquellos consorcios que se hicieron cargo de los servicios y una primera visión general de los cambios que conllevó la crisis del régimen de convertibilidad, la consiguiente sanción

de la Ley N° 25.561 de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario, y el inicio de los dilatados procesos de renegociación de los contratos. Posteriormente, estas mismas temáticas son analizadas, exhaustivamente, para cada uno de los servicios públicos bajo estudio, incorporando las especificidades que adoptan algunas importantes instancias o problemáticas como, por ejemplo, las referidas a las transferencias de capital en el interior de muchos de los consorcios privados, así como también la intensidad relativa que asume la rescisión de diversos contratos, y las peculiaridades de los respectivos procesos de renegociación de los mismos y los rasgos que denota el desempeño de los distintos prestadores de ambos servicios.

Por último, en la sección 4 se incorpora una compleja dimensión analítica como es la vinculada con la nueva institucionalidad regulatoria que, tanto en el marco de los propios procesos de privatizaciones desarrollados en el interior del país como, incluso, en el otro extremo la que deviene de la señalada reversión de algunas gestiones en manos del capital privado hacia el Estado. Ello invita a la reflexión en torno a muy diversos temas, en ambos servicios y en el conjunto de las jurisdicciones provinciales. Así, se identifican las características y especificidades que, en cuanto a secuencia e intervención parlamentaria, revelan las privatizaciones en el interior del país; la conformación y rasgos distintivos de los entes reguladores o de control (dependencias funcionales, márgenes de autonomía, financiamiento, atribuciones, misiones y funciones, composición y nombramiento de los directorios, etc.), al tiempo que se delinear y evalúan sus capacidades efectivas de regulación y, también, se exploran algunas de sus problemáticas específicas (defensa de usuarios y consumidores, participación y derechos de los usuarios) que, incluso, en muchos casos, trascienden el tipo de gestión (pública o privada).

2. RÉGIMEN DE PRESTACIÓN. ANTECEDENTES Y ESCENARIOS TERRITORIALES FRENTE A LAS PRIVATIZACIONES NACIONALES

2.1. Estructura nacional de prestación de los servicios hasta fines de los años ochenta

2.1.1. Antecedentes

Hasta más allá de mediados del siglo pasado, la presencia del Estado en la prestación de ambos servicios difería sustancialmente. Mientras en el caso de la provisión de agua potable y saneamiento fue decisiva y prácticamente excluyente desde principios del siglo XX, en el ámbito de la distribución eléctrica -así como en las precedentes fases del subsistema- es recién a partir de la constitución de Agua y Energía Eléctrica (1947) y de la estatización de la -entonces- empresa mixta Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) en 1961, cuando el papel del Estado asumió un rol determinante en la prestación del servicio.

Así, en el primer caso, a partir de la formulación del primer plan nacional de saneamiento (1909), en 1912 fue creada por Ley N° 8.889 Obras Sanitarias de la Nación, como organismo responsable del estudio, construcción y administración de obras destinadas a la provisión de agua potable para uso doméstico "en las ciudades, pueblos y colonias de la Nación". A mediados de 1943, pasó a denominarse Administración General de Obras Sanitarias de la Nación (Decreto N° 2.743) y en 1949 se dictó su Ley Orgánica (N° 13.577), aún vigente.

A principios de los años setenta, antes de constituirse por ley en empresa nacional, la entonces Administración General de Obras Sanitarias de la Nación ejercía el papel de planificación, construcción y operador de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento en la Capital Federal, el Gran Buenos Aires, y la casi totalidad del país (más del 85% del sector)⁸.

En 1973, con la sanción de la Ley N° 20.324, dicho organismo pasó a denominarse Empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) constituyéndose así en persona jurídica de carácter público o empresa del Estado Nacional.

De todas maneras, si bien su impacto real para el ejemplo que ofrece OSN (así como también, para el caso de Agua y Energía Eléctrica) recién se hizo sentir hacia fines de los años setenta (durante la última dictadura militar) fue en febrero de 1970 cuando se sancionó la Ley N° 18.586, por la que se disponía la transferencia de organismos nacionales en jurisdicciones provinciales a las respectivas provincias. Así, casi una década después, a partir de la Resolución Conjunta de los Ministerios del Interior y Economía de la Nación de fecha 3 de diciembre de 1979 (ME N° 1.332/79 y MI N° 9/79), es cuando se norma la transferencia de los bienes y servicios de OSN a las distintas provincias, con excepción del sistema unificado del área de la Capital Federal y catorce distritos del Gran Buenos Aires.

Tal descentralización y provincialización de los servicios se efectivizó en 1980 y, desde de allí, pasó a ser responsabilidad provincial la prestación de los mismos en sus respectivas jurisdicciones; sin que tal transferencia conllevara apoyo económico-financiero alguno de parte del Estado Nacional.

⁸ La misma involucraba a las principales ciudades del interior, al tiempo que en las poblaciones más pequeñas, tal prestación quedaba a cargo de los estados provinciales o municipales, o de cooperativas locales.

Por su parte, aunque trasciende el ámbito estricto de la distribución eléctrica, en 1947 fue creada (Decreto N° 3.967) la empresa Agua y Energía Eléctrica (resultado de la fusión de la Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado y la Dirección Nacional de Irrigación)⁹. A su cargo recayó la responsabilidad de la producción, distribución y comercialización de energía eléctrica, como también la evaluación y construcción de obras de ingeniería hidráulica en todo el país.

En paralelo a la extinción de concesiones al capital privado, en 1958, fue sancionada la Ley N° 14.772, por la que se federalizó la prestación del servicio eléctrico¹⁰. Allí se dispuso que la Capital Federal y catorce partidos del Gran Buenos Aires quedasen a cargo de la Compañía Argentina de Electricidad (CADE) y de la Compañía de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires (CEP), al tiempo que los restantes catorce partidos bonaerenses quedaban bajo responsabilidad de Agua y Energía Eléctrica Empresa del Estado¹¹. En ese mismo año, más precisamente el 30 de diciembre, por Decreto N° 11.950, fue creada, originalmente como sociedad mixta¹² (aunque luego fue estatizada en 1961), la empresa Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) que, finalmente, se hizo cargo de la prestación del servicio en las áreas que aún estaban bajo concesión al capital privado (Capital Federal y catorce municipios del Gran Buenos Aires).

De todas maneras, en 1977, al sancionarse el Decreto N° 3.907, en el que se establecen los objetivos sociales de la empresa Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado (SE), se fija que quedará bajo su responsabilidad "la generación, transmisión, transformación, distribución, comercialización, adquisición e intercambio de energía eléctrica así como la prestación del servicio público de electricidad en todo el ámbito y cualquier lugar del país" (art. 5).

Al igual que en el caso de la provisión de agua potable y saneamiento, y en virtud de las facultades que la Ley N° 18.586 había concedido al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en 1970, es recién durante la última dictadura militar, más precisamente desde 1980, cuando comienza a efectivizarse la transferencia a las provincias de organismos nacionales en jurisdicción provincial (como, en este caso, Agua y Energía Eléctrica SE). Dicho proceso de transferencia a las provincias concluye recién en abril de 1992 (Decreto N° 696/92), ya en plena reforma institucional, normativa y de propiedad del sistema eléctrico, al transferirse - finalmente- el servicio a las provincias de Formosa, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán.

De las consideraciones precedentes se desprende que, en ambos sectores (provisión de agua potable y saneamiento, y distribución de energía eléctrica), como producto del proceso de transferencia y provincialización de gran parte de los servicios y de su infraestructura por

⁹ En 1949 se creó la figura jurídica de Empresa del Estado, con lo que la empresa pasó a denominarse Agua y Energía Eléctrica Empresa del Estado. En 1977, tras la creación de la figura de Sociedad del Estado (SE), la empresa pasó a llamarse Agua y Energía Eléctrica SE.

¹⁰ La Ley N° 14.772 dice: "Decláranse de jurisdicción nacional, y sujetos a las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo de la Nación, los servicios públicos de electricidad interconectados que se prestan en la Capital Federal y en los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Magdalena, Quilmes, San Vicente, Vicente López, General Las Heras, San Isidro, La Matanza, Tigre, General San Martín, Merlo, Morón, San Fernando, Moreno, Pilar, General Sarmiento, General Rodríguez y Marcos Paz" (art. 1).

¹¹ Sobre la historia de las concesiones en el ámbito de la electricidad, ver Lanciotti, N.S. (2006).

¹² Con participación accionaria de CADE y CEP. Ver, Pirez, P. (2000).

parte de la última dictadura militar (con exclusión del Área Metropolitana de Buenos Aires - AMBA-, donde los mismos eran prestados por empresas públicas nacionales -como OSN y SEGBA-), quedó bajo las distintas jurisdicciones provinciales la responsabilidad de asumir directamente dicha prestación o, en su defecto, definir las formas específicas de gestión (mayoritariamente, en ese entonces, bajo la propia égida pública).

Al respecto no puede dejar de resaltarse que, para ese entonces, y estrechamente relacionado con el generalizado proceso de minimizar la inversión pública (asociada a la persistente crisis fiscal, nacional y en la mayoría de las provincias del país, particularmente durante los años ochenta, en especial en su segunda mitad), la calidad de la prestación revelaba profundas deficiencias. Es más, en muchos casos, se trató de procesos de desinversión neta en la infraestructura disponible para una provisión siquiera mínima en términos de calidad y, más aún, en lo atinente a la expansión de las respectivas coberturas.

La crisis por la que atravesaban la mayor parte de las empresas públicas (argumento que, respondiendo en realidad a otros objetivos, fuera utilizado para alterar radicalmente el régimen de prestación de los servicios), se hizo notar con toda su intensidad hacia fines de la década de los ochenta. Los cortes de servicio (en el caso de la energía eléctrica -aunque no siempre adjudicable a problemas en la distribución del fluido eléctrico sino, mayoritariamente, al déficit en generación-), así como los serios problemas en cuanto al caudal y calidad del agua para uso humano, emergen como denominadores comunes a casi todas las jurisdicciones provinciales. Es más, mientras que, para ese entonces, la cobertura en cuanto al acceso a la red de distribución eléctrica era por demás significativa, en el ámbito de la provisión de agua potable y saneamiento, gran parte de la población -la de menores recursos- no tenía acceso a ambos servicios o, en particular, al de desagües cloacales.

2.1.2. Ley de Reforma del Estado de 1989

En agosto de 1989, un mes después de la anticipada sucesión presidencial, con la asunción del Dr. Menem, el gobierno logró la sanción, prácticamente sin oposición alguna, de dos instrumentos legales -en parte, complementarios- que implicaban la transferencia plena al Poder Ejecutivo Nacional del destino de las empresas estatales. La primera de ellas, la llamada "Reforma del Estado" (en realidad, Ley de Emergencia Administrativa -Nº 23.696-) o, en otros términos, el sustento legal del vasto y acelerado programa de privatizaciones. Por la misma se autorizó al PEN a decidir la privatización -bajo la modalidad de venta, locación o concesión- de la mayoría de las empresas productoras de bienes o servicios de propiedad estatal, entre las cuales se encontraban -por su vinculación con las temáticas abordadas en el presente documento- OSN, SEGBA y Agua y Energía Eléctrica. Asimismo, dicha ley habilitaba a utilizar el mecanismo de capitalización de títulos de la deuda como forma de pago en la transferencia de las empresas estatales; al tiempo que se invitaba a las provincias a adherirse al régimen instaurado por la ley (art. 68).

Por su parte, la Ley de Emergencia Económica (Nº 23.697) otorgó al Poder Ejecutivo Nacional poderes extraordinarios en función de los cuales el mismo podía legislar prescindiendo del Congreso Nacional. En suma, de ambas leyes se desprende la concesión al PEN de la "suma del poder público" en lo que respecta al destino del patrimonio estatal.

En primer lugar, el PEN desarrolló una muy activa y acelerada política de privatización de las empresas estatales. En paralelo, como se señaló, "invitó" a las provincias a adherirse al programa desestatizador. Para ello, desplegó una amplia gama de elementos de presión

sobre los gobiernos provinciales para que acompañaran esa estrategia, “ayudado” también, en muchos casos, por los organismos financieros internacionales. Los condicionamientos abarcaron asignaciones presupuestarias, avales y, en cuanto a los organismos multilaterales de financiamiento, el propio otorgamiento de créditos.

Cabe, asimismo, señalar que al momento de la sanción de la Ley N° 23.696, no existían normas legales específicas que protegieran los derechos de los usuarios y consumidores, al tiempo que la legislación entonces vigente en materia de defensa de la competencia (Decreto - Ley N° 22.262/80) era por demás laxa. Asimismo, de su letra no se derivaba control previo alguno de las fusiones y adquisiciones que conllevaran riesgos ciertos de consolidación -y potencial abuso- de posición dominante de mercado. Idénticas consideraciones se hacen extensivas a aquellas normas constitucionales que, en el marco de la reforma de 1994, pasarán a afectar algunas de las problemáticas vinculadas, directa o indirectamente, con las privatizaciones. Se trata, más precisamente del artículo 42 de la Constitución Nacional; tema que será abordado más adelante, y en la sección 4 del presente documento.

2.2. Agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Bajo el régimen de concesión y al amparo de la Ley N° 23.696, la experiencia pionera fue la provincia de Corrientes, con la transferencia del servicio en septiembre de 1991 (Aguas de Corrientes SA). Pero el caso más trascendente resulta la privatización de OSN, debido a la cobertura del área de servicio, la interjurisdiccionalidad (Capital Federal y parte del conurbano bonaerense) y, fundamentalmente, por tratarse de una empresa del Estado Nacional.

En este último caso, a diferencia del correspondiente al ámbito de la energía eléctrica, la transferencia al capital privado, bajo la forma de concesión por treinta años, se materializó a través de decretos del Poder Ejecutivo de la Nación, con la consiguiente -como quedó demostrado durante la gestión privada del servicio- inestabilidad normativa y regulatoria. En efecto, en diversas oportunidades, fueron modificados aspectos clave del que fuera el contexto normativo original de la concesión¹³. Como se analizará más adelante, en muchos casos, esta modalidad no fue reproducida en el interior del país, en los que la privatización del servicio (y la creación de los correspondientes entes reguladores) se desarrolló, primariamente, por medio de leyes provinciales (en lugar de decretos de los respectivos ejecutivos).

Así, en el nivel nacional, hasta que finalmente el Estado decidiera la rescisión del contrato de concesión por culpa del concedente¹⁴, el original marco regulatorio (Decreto N° 999/92) y diversas disposiciones del contrato suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas SA (Decreto N° 787/93), sufrieron múltiples modificaciones sin que se llegara a contar con un texto ordenado que normara el servicio. En este sentido, el sector se regulaba

¹³ Ver, entre otros, Abdala, M. y Spiller, P., (1999); Azpiazu, D. y Forcinito K. (2004); Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (2003); Delfino, L. (1997); Ferro, G. (2000); García, A. (1998); Comisión de Usuarios del ETOSS (2003).

¹⁴ Ello se concretó (después de un largo y conflictivo proceso de renegociación que se iniciara a partir de la Ley N° 25.561, de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario) a fines de marzo de 2006 (Decreto N° 303). En paralelo, se creó (Decreto N° 304/06) una empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos -AySA- responsable de la prestación del servicio y, posteriormente, a principios de marzo de 2007, se sancionó un nuevo marco regulatorio (en este caso, por la Ley N° 26.221).

por un conjunto de decretos y resoluciones que, en muchos casos, alteraban normativas de superior estatus jurídico¹⁵.

De resultas de todo ello, y de otras anomalías que no tienen sustento normativo alguno, se vieron alterados los propios criterios fundamentales de la regulación económica -en general, y de la tarifaria en particular-, medio ambiental e institucional del servicio. Así, a simple título ilustrativo, bastaría resaltar, entre otros aspectos que:

- Mientras que el contrato establecía que las tarifas no podían incrementarse, en términos reales, durante los diez primeros años de la concesión, una Resolución (Nº 81/94) del ente regulador (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios -ETOSS-) de julio de 1994 (la empresa concesionaria se había hecho cargo del servicio el 1º de mayo de 1993) dispuso, entre otros, un incremento tarifario de 13,5%.
- Si bien, originalmente, se dispuso mantener los subsidios cruzados implícitos en las tarifas de los servicios de agua y saneamiento, la proliferación de distintos cargos fijos (Decretos Nº 1.167/97, 1.196/98; Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable -SRNyDS- Nº 1.103/98, 601/99, 602/99 y 1.111/99) desvirtuó, por su intrínseco carácter regresivo, el componente de subsidio implícito desde los presuntos sectores de mayores ingresos hacia los de menores recursos.
- A pesar de que la Ley de Convertibilidad (Nº 23.928) prohibía explícitamente cualquier tipo de indexación automática de precios¹⁶, por Resolución SRNyDS Nº 1.103/98 se dispuso la actualización de las tarifas de acuerdo a la evolución del promedio simple entre el *Producer Price Index - Industrial Commodities* y el *Consumer Price Index - Water & Sewage Maintenance*, ambos de los EEUU.
- El Decreto Nº 149/97, por el que se convocó a una de las recurrentes renegociaciones contractuales, incluyó en la mesa de la negociación a la SRNyDS que, a partir de allí, fue adquiriendo una creciente injerencia en el manejo de la concesión, a punto tal de constituirse en la autoridad responsable de la política tarifaria del sector y de la determinación de buena parte del plan de obras, con la consiguiente paulatina marginación del ETOSS, órgano de regulación y control del servicio, que fue excluido de la renegociación del contrato y desplazado del ejercicio pleno de muchas de las funciones y misiones que le fueran asignadas originalmente (ver sección 4 de este mismo documento).
- El marco regulatorio original del servicio fijaba un tope al nivel de ingreso medio de la concesionaria, en función del número de usuarios servidos en cada año y de las condiciones de eficiencia establecidas para cada quinquenio. Ello fue modificado por las Resoluciones SRNyDS Nº 601/99 y 602/99, que introdujeron una serie de cambios sustantivos en la regulación tarifaria, al tiempo que aprobaron la denominada Exposición

¹⁵ Así, por ejemplo, bastaría referirse a las modificaciones instrumentadas mediante los Decretos Nº 149/97, 1.167/97, 1.087/98 y 1.369/99 y las Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) Nº 1.103/98, 601/99, 602/99, 1.103/98 y 1.111/99.

¹⁶ La Ley Nº 23.928 estableció que, a partir de su entrada en vigencia, quedaban derogadas "todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos, o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios" (art. 10).

Financiera Neta del primer quinquenio (EFNQ) que, de allí en más, serviría de base para la determinación de la tarifa para el resto del período de concesión¹⁷.

En suma, a diferencia del esquema en el que se enmarca la prestación del servicio de distribución de energía eléctrica (Ley N° 24.065), en el caso de la provisión de agua potable y saneamiento y, en el marco de las disposiciones de la propia Constitución Nacional, cada jurisdicción provincial mantiene el dominio de sus recursos hídricos y, por ende, dispone sobre las formas de gestión, regulación, control, etc. Traer a colación el ejemplo del AMBA deviene de, por un lado, tratarse de la única empresa del Estado Nacional que fuera liquidada a partir de la concesión del servicio a manos privadas y, por otro, sumado a su trascendencia por el área de cobertura poblacional, las enseñanzas que de la misma se desprenden en cuanto a la recurrencia a normas de dudosa legalidad.

2.3. Distribución de energía eléctrica y nuevo marco regulatorio sectorial

En el marco de la Ley N° 23.696, a partir de 1992 el sector eléctrico asistió a un proceso de reforma radical, en su conformación estructural, institucional, de propiedad y de patrones de funcionamiento.

En efecto, la configuración económica del sistema se transformó radicalmente con la implementación de un nuevo marco regulatorio (Ley N° 24.065¹⁸, y su Decreto Reglamentario N° 1.398/92) y la privatización -que se inició en ese mismo año- de las distintas unidades de negocio en que fueron segmentadas -vertical y horizontalmente- las tres empresas públicas sobre las que hasta allí se estructuraba la base sustantiva de la cadena eléctrica nacional (SEGBA, Agua y Energía Eléctrica e HIDRONOR).

Asimismo, ello se conjugó con su posible reordenamiento territorial, en tanto por el artículo 98 de la ley se invitó a todas las provincias del país a adherirse a los principios fijados en ella. En este sentido, si bien los gobiernos provinciales tienen la libertad de definir el tipo de gestión para la prestación del servicio en sus respectivos territorios, no cuentan con esa misma libertad para decidir las compras interprovinciales de electricidad y el acceso a la red de distribución, para lo cual deben ajustarse a las normas nacionales.

A partir de tal desintegración vertical y horizontal quedaron conformados tres segmentos diferenciados en el sistema eléctrico: generación, transporte y distribución de energía eléctrica. Las centrales generadoras propiedad de las tres grandes empresas públicas devinieron en unidades jurídicas independientes para su posterior privatización, al tiempo que la distribución en el área metropolitana (SEGBA) fue desintegrada en tres unidades de negocios: Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte SA (EDENOR), Empresa

¹⁷ Se trata del valor presente del flujo de caja neto para solventar los gastos de operación y las inversiones de la concesión durante el quinquenio considerado, constituyéndose en una suerte de garantía de rentabilidad. En efecto, en caso de que la EFNQ sea inferior a la pactada originalmente con las autoridades, los ingresos de la concesión deberían ajustarse -vía aumento de las tarifas y/o, quizá, mediante un subsidio estatal- de forma tal de alcanzar el flujo de caja inicialmente previsto y, por ende, la ecuación económico-financiera original. El nuevo esquema continuaba garantizando un piso a la tasa de retorno pero, esta vez, habiendo trasladado por completo el riesgo empresarial -tanto el vinculado con la operación en condiciones de eficiencia como aquel derivado de la gestión comercial (morosidad, incobrabilidad, etc.) y financiera- a los usuarios del servicio.

¹⁸ El Marco Regulatorio Eléctrico fue sancionado como régimen complementario de la Ley N° 15.336, conocida como Ley de Energía Eléctrica. Con la sanción de esta última (1960), se reglamentaron "las actividades de la industria eléctrica destinadas a la generación, transformación y transmisión, o a la distribución de la electricidad, en cuanto las mismas correspondan a la jurisdicción nacional" (art. 1), al tiempo que se estableció la condición de servicio público de electricidad a la "distribución regular y continua de energía eléctrica para atender las necesidades indispensables y generales de electricidad de los usuarios de una colectividad o grupo social determinado" (art. 3).

Distribuidora del Sur SA (EDESUR) y Empresa de Energía de La Plata SA (EDELAP) que, en ese mismo año, fueron concesionadas al capital privado¹⁹. Para ese entonces, como fuera señalado, Agua y Energía Eléctrica había transferido la distribución eléctrica a todas las provincias del interior del país.

El marco regulatorio eléctrico cambió las reglas de funcionamiento del sector, reconociendo a cada una de estas actividades como unidades de negocio individuales, con libertad de acceso a las redes de transmisión y distribución. A su vez, no se prescribieron limitaciones para el ingreso de nuevas firmas a la condición de generadores -donde se focalizaría el carácter competitivo de la cadena-. En paralelo, se estableció una serie de restricciones a la integración vertical de tales unidades de negocio (inhibición de tenencias accionarias comunes entre determinados actores de la cadena). En suma, a partir de la desintegración horizontal y vertical de las empresas eléctricas a privatizarse, se procuraba generar una morfología de mercado con una fase de generación eléctrica potencialmente competitiva y las etapas de transporte y distribución de carácter monopólico. En el segmento de distribución, se fue introduciendo, en forma gradual, una modalidad de competencia al permitir a los grandes usuarios, definidos como tales según ciertas condiciones, contratar su provisión directamente con los generadores. Es decir, que la demanda del servicio en los mercados mayorista (generación) y minorista (distribución) quedó, también, diferenciada según el tipo de usuario.

De allí que, a partir de la desintegración vertical y horizontal de las ex-empresas públicas, la redefinición del régimen de competencia y la segmentación de la demanda, el mercado mayorista quedó conformado por cuatro tipos de actores: generadores, transportistas, distribuidores y distintos estratos de grandes usuarios. En lo que hace a las distribuidoras (tanto las ex-SEGBA como las provinciales), éstas pasaron a ser las responsables de proveer el suministro a los consumidores finales que no tengan la facultad de contratar el servicio en forma independiente. En otros términos, reciben la energía eléctrica de los transportistas, la transforman y abastecen a los usuarios finales. En este segmento, de carácter monopólico, actúan varias empresas (las tres ex-SEGBA y varias provinciales) con reserva zonal de mercado y sujetas a regulación. La fase de distribución constituye la base de sustentación del sistema, dado que sus prestadores son los únicos responsables por la prestación del servicio a los usuarios finales.

De este modo, tales principios fueron adoptados crecientemente por las provincias en sus marcos regulatorios e implementados, más o menos progresivamente, a partir del proceso de privatización de los servicios, en aquellas jurisdicciones que transfirieron al capital privado la prestación de la distribución de electricidad (como se analizará más adelante, poco más de la mitad de las provincias del país. Ver secciones 3.1.1 y 3.3.1).

2.4. Institucionalidad normativa, regulatoria y de control en el nivel nacional

Por último, en estas primeras consideraciones de orden general sobre los dos servicios públicos bajo análisis, cabe incorporar someras digresiones en torno a la institucionalidad normativa y regulatoria en la que los mismos se ven insertos. Ello supone, por un lado, la necesaria referencia a una serie de normas constitucionales o de leyes nacionales de aplicación en todo el territorio nacional; por otro, una mínima consideración sobre las autoridades de aplicación de aquéllas y, por último, como una primera aproximación a la

¹⁹ En el ámbito de la distribución eléctrica en el área de la ex-SEGBA, las transferencias al capital privado se efectivizaron en septiembre de 1992 (EDENOR y EDESUR) y en diciembre de ese mismo año (EDELAP). Cabe resaltar que, en ese momento, SEGBA representaba casi la mitad del mercado nacional.

temática, una breve descripción sobre el papel de aquellos entes reguladores de jurisdicción federal (y, en ambos casos, interjurisdiccional).

2.4.1. Normativas nacionales de aplicación provincial

En materia de servicios públicos como los que se abordan en el presente estudio (distribución de energía eléctrica y provisión de agua potable y saneamiento), la primera consideración normativa -obligada, por su trascendencia- remite a los artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional reformada en 1994. En el primero de ellos se establece que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo [...] Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales [...]”²⁰. El texto constitucional (y las leyes sancionadas que tienden a cumplimentarlo en materia de presupuestos mínimos medio ambientales) resulta por demás claro y preciso en cuanto a los derechos ciudadanos en materia ambiental; temática que si bien adquiere una dimensión especial en lo relativo a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento (enfermedades infecciosas y parasitarias por contaminación, mortalidad infantil, calidad de vida) involucra, también, los potenciales impactos negativos sobre el medio ambiente y la salud pública que pudieran devenir de la provisión de energía eléctrica²¹.

Por su parte, el artículo 42 de la Constitución Nacional, orientado a la protección de los derechos de consumidores y usuarios, establece: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

Desde la vigencia de dichos postulados constitucionales, en el ámbito de los servicios públicos sus enunciados básicos han tenido, cuando menos, una aplicación por demás laxa. La calidad y eficiencia en la prestación de muchos de tales servicios y, en particular, de los que constituyen objeto de análisis del presente estudio, denotan que no siempre las autoridades han garantizado plenamente el derecho ciudadano a gozar de un ambiente

²⁰ En este último marco se inscriben, por ejemplo, las Leyes N° 25.688 que fija el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas; la N° 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; la N° 25.670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCB (bifenilos policlorados); la N° 25.831 que establece el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental; la Ley N° 25.916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios En todos los casos, en su respectivo articulado se establecen los “presupuestos mínimos de protección ambiental” para cada una de las dimensiones consideradas.

²¹ Tal es el caso, por ejemplo, del uso de PCB -comprobadamente cancerígeno- como aceite refrigerante en transformadores eléctricos.

sano, ni la protección de los derechos de consumidores y usuarios -para muchas de las empresas prestatarias, simples “clientes”, como si existiera “opción” de compra alternativa-. Estas consideraciones generales, también quedan particularmente de manifiesto en lo atinente al cumplimiento pleno de los enunciados constitucionales referidos a la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, y de las provincias interesadas, en los organismos de control (ver sección 4, más precisamente 4.3.3 y 4.5).

También en materia constitucional, cabe hacer referencia a otra disposición de particular significación dados los sectores bajo análisis y su cobertura territorial, como la que se desprende del artículo 124: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. En otros términos, el dominio de las aguas (ríos, lagos, aguas subterráneas, etc.) sitas en cada jurisdicción provincial corresponde a las mismas y quedan -entonces- bajo su poder de gestión.

En la Argentina, a diferencia de otros países, no existe una legislación única que sustente una política federal de recursos hídricos. Más allá de los postulados fijados en materia de presupuestos mínimos por la Ley Nº 25.688, la ausencia de una norma federal sobre la que se estructure -respetando los principios establecidos en el artículo 124 de la Constitución Nacional- la política nacional en materia de agua, emerge como una limitación del actual marco regulatorio-institucional sectorial. En procura de resolver tal asignatura pendiente, a mediados de 2003 se firmó el Acta Federal del Agua -a la que adhirieron todas las provincias del país, la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- que, entre otros, resalta: “Que la formalización de los lineamientos de política -Principios Rectores de Política Hídrica- gestados por todas las jurisdicciones en un marco federal de concertación, permitirá dotar a nuestro país de una Política de Estado en materia hídrica, que respetando las raíces históricas de las jurisdicciones, conjugue los intereses de carácter provincial, regional y nacional”. Sobre dicha base, en septiembre de 2004 se elevó al Congreso de la Nación un Proyecto de Ley Marco de Política Hídrica de la República Argentina que retoma todos los considerandos del Acta Federal del Agua. Dicho proyecto de ley perdió estado parlamentario al no ser tratado por el Poder Legislativo y fue presentado nuevamente, para su tratamiento, en marzo de 2006, con idéntico destino.

Más allá de las referencias a aquellos artículos de la Constitución Nacional pertinentes en el análisis de los servicios de distribución de energía eléctrica y de provisión de agua potable y saneamiento en todo el país, y por otro lado, de los comentarios previos sobre la Ley Nº 23.696, otra de las normas nacionales de aplicación en el ámbito de los sectores bajo análisis es la Ley Nº 25.156, de Defensa de la Competencia. La misma se sancionó en agosto de 1999, luego de más de ocho años de debate parlamentario, contemporáneos al desarrollo del programa de privatizaciones y a la consiguiente reconfiguración de una amplia gama de sectores; y, en este último marco, a procesos de concentración horizontal y vertical que no se veían limitados o regulados por ninguna disposición legal específica.

En efecto, hasta la promulgación de dicha ley, el régimen vigente en la materia era el derivado del Decreto - Ley Nº 22.262 de 1980 que, a la vez, por una interpretación *ad hoc* de su artículo 5, no fue de aplicación en el ámbito de las privatizaciones de servicios públicos²².

²² El Decreto - Ley Nº 22.262 establecía que quedaban excluidos de su alcance los actos y conductas anticompetitivas “que se atengan a normas generales o particulares o a disposiciones administrativas dictadas en virtud de aquellas” (art. 5). A causa de ello, y en lo que emerge como una interpretación por demás sesgada, se consideró que las privatizaciones desarrolladas al amparo de la Ley Nº 23.696 se encuadraban en esas “normas generales o particulares” exceptuadas del ámbito de incumbencia del decreto - ley.

Asimismo, dicho régimen no contemplaba control previo alguno de las concentraciones económicas, al tiempo que disponía la prohibición de aquellas conductas que “limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan abuso de posición dominante de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general” (art. 1).

En ese sentido, de la sanción de la Ley N° 25.156²³ surgen -tanto desde una perspectiva general así como en relación a aspectos específicos vinculados con las privatizaciones bajo análisis- tres avances sustantivos en relación con su antecedente normativo en la materia. Por un lado, en concordancia con la experiencia internacional, se establece el control previo de ciertas fusiones y adquisiciones, lo que supone una acción preventiva ante la constitución de posiciones dominantes de mercado que pudieran derivar en conductas anticompetitivas²⁴.

En segundo término, la creación del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia (TNDC) como órgano autárquico e independiente en su calidad de autoridad de aplicación del régimen. Vale resaltar que transcurridos nueve años desde la sanción de la ley dicho Tribunal aún no ha sido constituido y, por ende, tal función continúa recayendo sobre la propia Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC).

En tercer lugar, cabe resaltar dos de los artículos de la ley en relación con su aplicación en el ámbito de los servicios públicos privatizados. En particular, teniendo en cuenta la existencia de órganos de regulación sectorial que, como el Ente Nacional de Regulación Eléctrica (ENRE) y el Ente Nacional de Regulación del Gas (ENARGAS), tenían entre sus atribuciones velar por el cumplimiento de determinadas limitaciones en materia de estructuras de propiedad de los actores en las distintas cadenas²⁵.

Así, en su artículo 16, la Ley N° 25.156 establece que “cuando la concentración económica involucre a empresas o personas cuya actividad económica esté reglada por el Estado nacional a través de un organismo de control regulador, el Tribunal Nacional de Defensa de Competencia, previo al dictado de su resolución, deberá requerir a dicho ente estatal un informe opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica en cuanto al impacto sobre la competencia en el mercado respectivo o sobre el cumplimiento del marco regulatorio respectivo”. Paralelamente, complementa estas consideraciones con aquellas incluidas en el artículo 59, donde se establece que “queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto finalidad de esta ley otorgada a otros organismos o entes estatales”²⁶. De esta forma, producto de una redacción no suficientemente explícita²⁷,

²³ En su artículo 3, se especifica que: “Quedan sometidas a las disposiciones de esta ley todas las personas físicas o jurídicas públicas o privadas, con o sin fines de lucro que realicen actividades económicas en todo o en parte del territorio nacional, y las que realicen actividades económicas fuera del país, en la medida en que sus actos, actividades o acuerdos puedan producir efectos en el mercado nacional”.

²⁴ Al respecto, la ley estableció aquellas condiciones que exigían la notificación previa de actos de concentración que, con posterioridad, fueron tornándose mucho más laxas a través de distintos decretos reglamentarios. Ver Nochteff, H. y Soltz, H. (2003).

²⁵ Las únicas actividades privatizadas que en sus respectivos marcos regulatorios contemplaban ciertas disposiciones relacionadas con controles -por cierto laxos e, incluso, amenguados en sus respectivos decretos reglamentarios- sobre fusiones, adquisiciones y tenencias de control en los distintos segmentos de las respectivas cadenas, fueron la energía eléctrica (Ley N° 24.065) y el gas natural (Ley N° 24.076). En cuanto a tales disposiciones, la morigeración de sus respectivos alcances y su aplicación efectiva, ver Azpiazu, D. (2003).

²⁶ Por ejemplo, en el año 2003, la CNDC autorizó, entre otras, las siguientes operaciones, que involucran a distribuidoras eléctricas provinciales: la transferencia por parte de Centerpoint Energy International Inc. del 100% de sus tenencias accionarias de Reliant Energy Santiago del Estero (RESESA) al Banco de Santiago del Estero SA y la transferencia del control accionario a EMDERSA de las distribuidoras eléctricas de La Rioja, San Luis y Salta hasta entonces en manos de GPU.

queda de manifiesto cierta “tensión” entre ambos artículos (más específicamente en lo que concierne a los sectores de energía eléctrica y gas natural) respecto de quién debería constituirse en autoridad de aplicación en la materia (si bien el 59 supone la derogación de las atribuciones del ENRE y del ENARGAS, no se lo explicita claramente y, es más, el texto “actualizado” de las leyes que le conceden tales misiones a ambos entes -artículos 30 a 33 de la Ley N° 24.065, y artículos 33 a 36 de la Ley N° 24.076, respectivamente-, no lo recoge).

Por su parte, la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, sancionada a fines de septiembre de 1993, después de siete años de tratamiento parlamentario, incluye un capítulo específico (VI, arts. 25 a 31) referido a los “usuarios de servicios públicos domiciliarios”. Pese a esto, cabe incorporar una importante digresión en cuanto a la aplicación efectiva de la ley en este ámbito (más allá de que su artículo 65 establezca que se trata de una “ley de orden público”, que “rige en todo el territorio nacional”). Su tercer párrafo explicita que “los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla, serán regidos por esas normas, aplicándose la presente ley supletoriamente”.

Más allá de otras consideraciones específicas sobre la protección de los usuarios de servicios públicos domiciliarios de carácter general, la supletoriedad de la ley -es decir, que sus prescripciones afecten a los servicios públicos sólo en aquellos aspectos no regulados por la normativa específica- emerge como uno de sus elementos constitutivos potencialmente más riesgosos para la protección de los derechos de los usuarios y consumidores. En efecto, por ejemplo, basándose en normas de menor estatus jurídico -como las que regulan la mayor parte de los servicios públicos privatizados de jurisdicción nacional y muchos de carácter provincial- una resolución de alguna Secretaría de Estado o, incluso, de un ente regulador incumbente en alguno de esos servicios podría llegar a contravenir ciertos principios rectores de la propia Ley de Defensa del Consumidor. En este sentido, resulta auspicioso que el Congreso de la Nación, haya aprobado recientemente la Ley N° 26.361, modificatoria de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor, que revierte muchas de las limitaciones con las que se ha enfrentado esta norma desde su sanción en 1993. En lo que aquí concierne, no sólo se ha abolido la supletoriedad de esta ley en materia de servicios públicos, sino que, a su vez, contempla que frente a disposiciones contradictorias sobre una misma temática siempre deberá regir la “normativa más favorable al consumidor” (art. 3).

La Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley N° 25.561), sancionada a principios de 2002 -en plena crisis político-institucional-económica y social- y renovada sucesivamente en los años 2004 a 2008²⁸, es otra de las leyes nacionales que altera radicalmente el contexto operativo en el que se venían desempeñando históricamente las empresas prestadoras de servicios públicos, en general, y las que operan en los sectores bajo análisis, en particular.

²⁷ Esto se vio agravado en tanto a mediados del año 2000, y en plena vigencia de la ley, la Secretaría de Defensa de la Competencia (como organismo del que dependía la CNDC) emitió un dictamen “no vinculante” recomendando al ENRE que ENDESA -controlante, desde fines de 1997, de EDESUR y EDENOR- debía desprenderse de sus tenencias accionarias de control en alguna de las dos firmas. Recién en agosto de 2000, el ENRE emitió la correspondiente resolución -efectivizada a principios de 2001 por parte de ENDESA (venta de sus acciones en EDENOR a Électricité de France)-. Al respecto, ver Azpiazu, D. (2004).

²⁸ Respectivamente, Leyes N° 25.790, 25.972, 26.077, 26.204 y 26.339.

Dicha ley conllevó cambios fundamentales en el escenario macroeconómico; en particular, el abandono del régimen de convertibilidad -modificación parcial de la Ley N° 23.928- y de la consiguiente paridad fija un peso = un dólar estadounidense (lo que devino en una fuerte depreciación de la moneda nacional). En paralelo a tal “pesificación” de la economía local, el texto de la Ley de Emergencia (art. 4) retomó y reafirmó la prohibición de indexación de las tarifas de los servicios públicos establecida por la Ley N° 23.928 -sistemáticamente ignorada y/o modificada durante los años noventa, a través de disposiciones de menor estatus jurídico-; y, fundamentalmente, dispuso que el PEN -y los estados provinciales que adhirieran a la misma- condujera un proceso de renegociación de todos los contratos entre las empresas privadas prestadoras de servicios públicos y el Estado Nacional (ver sección 3)²⁹.

A partir de ello, tanto en el nivel federal como en algunas de las provincias que habían privatizado uno o los dos sectores bajo análisis, se dio inicio a un, en general, demorado y conflictivo proceso de renegociación de los contratos que, en principio, en la generalidad de los casos se limitó a la cuestión tarifaria y a la recomposición parcial y acotada de la ecuación económica-financiera original -condonación de multas, inexistencia de nuevas sanciones, reprogramación de inversiones, etc.- y, en algunos otros, devino en diversas rescisiones contractuales.

Por último cabría incorporar una muy breve alusión a normas legales e instituciones oficiales que, desde dimensiones y coberturas territoriales muy disímiles, cumplen cierto papel de monitoreo o control de las privatizaciones, de los propios órganos de regulación, y de la gestión pública en la materia³⁰. Se trata, más precisamente, de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y de la Auditoría General de la Nación (AGN), cuyas misiones y funciones emanan de la Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sancionada en septiembre de 1992 y, por otro lado, de la figura del Defensor del Pueblo de la Nación, creada por el artículo 86 de la Constitución Nacional.

La SIGEN constituye el “órgano de control interno del PEN” (Ley N° 24.156, art. 96), depende de la Presidencia de la Nación, y es responsable del control (presupuestario, económico, financiero, patrimonial, normativo y de gestión, así como en lo relativo a la evaluación de programas, proyectos y operaciones) de todas las jurisdicciones del Poder Ejecutivo, los organismos descentralizados, y las empresas y sociedades del Estado que dependan de aquél.

Por su parte, la AGN es el “ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional” (art. 116) y está a cargo de siete auditores generales, tres de ellos nombrados por el Senado de la Nación, otros tres por la Cámara de Diputados y, el restante,

²⁹ Esencialmente ello se ve plasmado en tres de los artículos de la ley. Así, de acuerdo con el artículo 8 “quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio un peso (\$ 1) = un dólar estadounidense (u\$s 1)”. Por su parte, el artículo 9, autoriza al PEN “a renegociar los contratos comprendidos en lo dispuesto en el Artículo 8° de la presente ley”, estableciendo para aquellos vinculados a la prestación de servicios públicos que deben satisfacer una serie de criterios básicos (como, por ejemplo, “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos”). Por último, en el artículo 10, se estableció que, en el marco de los precedentes, “las prestadoras de servicios públicos” no podrán “suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones”.

³⁰ Organismos con atribuciones o incumbencias relativamente similares también existen en el interior del país. Sin embargo, las serias dificultades de acceso a la información pertinente y la complejidad de sistematización de la misma impiden replicar estas consideraciones para todas y cada una de las jurisdicciones provinciales en las que se analizarán las problemáticas de los dos servicios públicos objeto de la presente investigación.

su presidente, por acuerdo conjunto de ambas cámaras. El control externo que realiza la AGN involucra a la “administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos” (art. 117). En ese marco, en el ámbito de las privatizaciones, la AGN ha generado múltiples informes de auditoría que, de todas formas, por su carácter no vinculante, no siempre han sido tenidos en cuenta por los organismos auditados³¹.

Por último, la Constitución Nacional de 1994, en su artículo 86, creó un organismo específico, en el ámbito del Congreso de la Nación: el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN). El mismo “actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”. Sus ámbitos de incumbencia se encuentran precisados en la Ley N° 24.284 y su modificatoria, Ley N° 24.379. Así, en su competencia quedan incluidas “la administración centralizada y descentralizada; entidades autárquicas; empresas del Estado; sociedades del Estado; sociedades de economía mixta; sociedades con participación estatal mayoritaria; y todo otro organismo del Estado Nacional cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiera regirlo, o lugar del país donde preste sus servicios”. Asimismo, “Quedan comprendidas dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo, las personas jurídicas públicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas y las privadas prestadoras de servicios públicos” (art. 17). Al respecto, por tratarse de un ente de jurisdicción nacional, el DPN cuenta, en la actualidad, con oficinas en varias provincias del país (Córdoba, Corrientes, Chubut, Jujuy, Mendoza, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero); al tiempo que cabe resaltar su participación muy activa en casi todos los procesos de renegociación -pasados y presentes- de contratos con las prestadoras privadas de servicios públicos denunciando, en algunos casos, su escasa transparencia y, en otros, la inconstitucionalidad o ilegalidad de los acuerdos entre partes. Asimismo se ha distinguido por sus interposiciones judiciales para impedir aumentos tarifarios y su constante participación en las audiencias públicas convocadas en el marco de las recurrentes renegociaciones y revisiones contractuales -tanto durante la vigencia plena de la convertibilidad como en la fase postconvertibilidad- en el ámbito de las privatizaciones en el nivel nacional.

2.4.2. Autoridades de aplicación

En lo vinculado con el régimen del agua, la responsabilidad institucional sobre el sector recae, en principio, en la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SRH) que forma parte de la Secretaría de Obras Públicas, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Es función de la Subsecretaría: “asistir al señor Secretario de Obras Públicas en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional y proponer el marco regulatorio relativo al manejo de los recursos hídricos, vinculando y coordinando la acción de las demás jurisdicciones y organismos intervinientes en la política hídrica” (Decreto N° 1.142/03). Asimismo, tal Subsecretaría se constituye en autoridad de aplicación del contrato de concesión en el ámbito del AMBA; y por tanto, es la alzada administrativa para su ente de control.

³¹ Los informes de la AGN pueden ser consultados en su sitio web: <http://www.agn.gov.ar> .

Al respecto, cabe incorporar una breve digresión vinculada a la sanción de la Ley N° 26.221, en febrero de 2007, por la que se establece el nuevo marco regulatorio sectorial de la concesión del servicio de agua y saneamiento en el AMBA (ahora, con la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos -AySA-). Esta ley mantiene a la SRH como autoridad de aplicación (art. 5) y, a la vez, crea la Agencia de Planificación (APLA), como “organismo encargado de planificar y controlar la ejecución de las obras de expansión del servicio y la coherencia de las acciones incluidas en los Planes Directores de toda índole y los de Operación en general” (Anexo 2, art. 5, inc. b)). Su directorio estará integrado por el propio Subsecretario de Recursos Hídricos, y por otros dos directores nombrados por el PEN, a propuesta de la Provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respectivamente. En lo que atañe a las funciones y atribuciones de esta agencia, debe advertirse sobre eventuales áreas de superposición -zonas grises- entre sus ámbitos de intervención y los propios de la SRH. Como se analizará más adelante (ver sección 4), la delimitación de tareas en relación al nuevo ente sectorial -Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS)-, creado en reemplazo del ETOSS, es más precisa, en tanto y en cuanto a este nuevo organismo se le han quitado prácticamente todas sus atribuciones regulatorias; delimitando su intervención al mero papel de control.

Por su parte, la regulación ambiental -fundamental en el caso hídrico- se encuentra a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La misma es responsable de “entender en la preservación, protección, defensa y mejoramiento del ambiente, en la implementación del desarrollo sustentable, en la utilización racional y conservación de los recursos naturales, renovables y no renovables, la preservación ambiental del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica tendientes a alcanzar un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional”. En particular, en materia hídrica le cabe “entender en la gestión ambientalmente sustentable de los recursos hídricos, en coordinación con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios” (Decreto N° 487/04).

En la medida en que no están suficientemente explicitados los alcances de tal “coordinación”, en la práctica todo parecería indicar que es el Ministerio de Planificación quien centraliza, casi excluyentemente, las decisiones en materia ambiental vinculadas con los recursos hídricos. Es más, a partir de la sanción de la Ley N° 26.221, las actividades de autoridad de aplicación, de planificación y de regulación en relación con la prestación del servicio público de agua y saneamiento en el AMBA quedan en el ámbito del Ministerio de Planificación; al tiempo que fue el propio PEN quien designó a los directores de AySA y al presidente el ERAS (hasta el momento, único miembro del directorio del ente de control).

Vale acotar, asimismo, que también depende del Ministerio de Planificación (más precisamente de la Secretaría de Obras Públicas) el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) que tiene, por principal misión, la de organizar, administrar y ejecutar programas de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector de agua potable y saneamiento básico, en todo el país. En los últimos años, el ente ha tenido una activa -y creciente- participación en el desarrollo de diversos programas tendientes a promover la expansión de los servicios, y la explotación eficiente de los mismos.

En lo referido al sector eléctrico, en general y, por tanto, al segmento de distribución de energía en las distintas provincias del país, el organismo competente de jurisdicción nacional es la Secretaría de Energía dependiente del Ministerio de Planificación Federal,

Inversión Pública y Servicios. Entre las misiones que le caben a dicha Secretaría (Decreto N° 27/03), corresponde resaltar, entre otras, las de “entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de energía, con un amplio criterio de coordinación federal con las jurisdicciones provinciales, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución”; “estudiar y analizar el comportamiento de los mercados energéticos, elaborando el planeamiento estratégico en materia de energía eléctrica, hidrocarburos y otros combustibles, promoviendo políticas de competencia y de eficiencia en la asignación de recursos”; e “intervenir en el control respecto de aquellos entes u organismos de control de los servicios públicos privatizados o concesionados, cuando estos tengan una vinculación funcional con la Secretaría, y en la supervisión del cumplimiento de los marcos regulatorios correspondientes”. Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley N° 24.065, esta Secretaría es la autoridad de aplicación del marco regulatorio eléctrico. En suma, la Secretaría de Energía asume -en coordinación con sus pares provinciales- las funciones de estudio, planificación y regulación sectorial. A su vez, se convierte en el organismo de referencia (instancia administrativa superior) para el ente de regulación y control de jurisdicción nacional (ENRE).

En el ámbito de dicha Secretaría se encuentra el Consejo Federal de Energía Eléctrica (CFEE) que, desde su creación (1960) tiene un rol protagónico en el desarrollo de la infraestructura eléctrica de la Argentina, en su carácter de órgano federal asesor del PEN. El CFEE está integrado por representantes de cada uno de los gobiernos provinciales, aporta y participa en las decisiones de política energética que en forma conjunta elaboran la Nación y las provincias. Asimismo, cumple la función de administrador de los recursos específicos del sector eléctrico, es el responsable del Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), asiste financieramente a las cooperativas eléctricas, al tiempo que asigna y distribuye el Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales (FCT) -que les permite a las jurisdicciones provinciales instrumentar sus políticas de subsidios tarifarios a los usuarios finales- y el Fondo de Promoción de la Generación de Energía Eléctrica desde Fuentes Renovables.

2.4.3. Entes de regulación y control de jurisdicción federal

En materia de organismos específicos de regulación y/o control en el ámbito del AMBA, en lo que se refiere -estrictamente- a los dos servicios públicos bajo análisis, cabe referirse al Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) / Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS)³², y al Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE).

En el marco de la Secretaría de Obras Públicas se encontraba, hasta su disolución en virtud de la Ley N° 26.221, el ETOSS que, en principio, ejercía la regulación -función en la que fue paulatinamente desplazado por el propio PEN- y el control integral sobre los servicios de agua y cloacas prestados por la empresa privada concesionaria (Aguas Argentinas)³³. El ETOSS debía controlar la calidad de los servicios de agua y cloacas; la aplicación del régimen tarifario y la aprobación de sus modificaciones; la expansión de los servicios; los planes de inversión; que los usuarios de los servicios estuvieran atendidos según sus

³² Como se señaló, a partir de la sanción de la Ley N° 26.221 (nuevo marco regulatorio del servicio) se dispuso la disolución del ETOSS y la creación, en su reemplazo y con nuevas misiones y funciones, del ERAS. El tema será analizado en la sección 4 del presente. Al respecto, solo se incluyen algunas pocas consideraciones introductorias.

³³ Incluía además el control de la operatoria de un conjunto de cooperativas que operan en el AMBA (lo que vale, actualmente, para el caso del ERAS).

derechos; que se resguardara el patrimonio público cedido en concesión; y, a su vez, propiciar toda mejora necesaria en los servicios.

En cuanto a su sucesor, el ERAS, y en consonancia con lo dispuesto en el inciso p) del artículo 5 del Anexo 2 de la Ley N° 26.221, se trata del “organismo encargado de controlar la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento, en el ámbito de aplicación del presente Marco Regulatorio”. En otros términos, más allá de lo que se desprendería de su denominación, el ERAS es solo responsable del **control** del cumplimiento de las obligaciones de la concesionaria (AySA). Más precisamente, como lo señala el artículo 42 del Anexo 2, “el Ente Regulador tiene como finalidad ejercer el control en materia de prestación del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales en el Área Regulada, incluyendo la contaminación hídrica en lo que se refiere al control y fiscalización de la Concesionaria como agente contaminante”.

En el caso del ENRE, se trata del organismo responsable de la regulación de la prestación del servicio de **distribución** en las áreas de cobertura de las tres empresas privadas en que se segmentara la prestación de la ex-SEGBA. Asimismo tiene como misión fundamental controlar el cumplimiento de la normativa vigente para otro de los segmentos de la cadena eléctrica, también de carácter monopólico pero, en este caso, en el plano nacional: el **transporte** de energía eléctrica (en alta tensión y por distribución troncal). Como queda visto, el sector de **generación** de energía se encuentra desregulado en el marco de la normativa vigente, razón por la cual el ENRE no tiene mayor injerencia en su funcionamiento³⁴.

En este marco, las principales funciones del ente son, entre otras, las de controlar el cumplimiento de los términos de los contratos de concesión otorgados por el gobierno nacional, especialmente en lo que se refiere a la calidad del producto y del servicio técnico, así como del comercial prestado por las concesionarias; establecer las bases para el cálculo de las tarifas de transportistas y distribuidores (EDESUR, EDENOR y EDELAP) y controlar que las mismas sean aplicadas de conformidad con las correspondientes concesiones; prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias de los agentes del mercado; velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad; reglamentar y aplicar las sanciones previstas en la Ley N° 24.065, en sus reglamentaciones y en los contratos de concesión, respetando en todos los casos los principios del debido proceso; y dictar reglamentos a los cuales deberán ajustarse todos los actores del sistema en materia de seguridad procedimientos de medición y facturación de consumos, interrupción y reconexión de los suministros, y de calidad de los servicios prestados.

³⁴En realidad, la inserción de los generadores en el esquema normativo y regulatorio sectorial remite a las normas de funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), administrado por la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA). Esta compañía está integrada en partes iguales por el Estado y cuatro asociaciones civiles que nuclean a los generadores, transportistas, distribuidores y grandes usuarios; y es el organismo responsable de ordenar las transacciones entre los oferentes de energía eléctrica (generadores) y sus demandantes mayoristas, ya sean distribuidores o grandes usuarios. Las empresas generadoras integradas al sistema interconectado venden su producción al Organismo Encargado de Despacho (OED) de CAMMESA, a un valor -precio “spot”- que equivale al costo marginal horario de corto plazo de generación del sistema. El OED vende toda la energía demandada por los distribuidores a un precio único, de revisión trimestral, en función de las correspondientes proyecciones de oferta y demanda.

Por último, cabe incorporar dos breves digresiones en cuanto a los respectivos entes reguladores/de control. La primera de ellas, se vincula con las características jurisdiccionales de ambos servicios. En el caso del sector eléctrico, el ENRE regula el segmento de distribución en el ámbito del AMBA “ampliado” (donde operan EDENOR, EDESUR y EDELAP) y, también, el correspondiente al transporte eléctrico en el ámbito nacional³⁵. Por su parte, en el caso del servicio de agua y saneamiento, la incumbencia del ETOSS/ERAS se circunscribe el área concesionada, en su momento a Aguas Argentinas y, en la actualidad, a la estatal AySA.

En segundo lugar, y vinculado con la problemática de la defensa de la competencia, como se señaló precedentemente, en virtud de las disposiciones de la Ley N° 25.156, el órgano de aplicación en la materia (dado que aún no se constituyó el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, tal función continúa en manos de la CNDC) deberá pedir opinión fundada a los entes sectoriales sobre todo proceso de concentración económica en su relación con el desempeño de los mercados y las restricciones a la propiedad impuestas por los respectivos marcos regulatorios. Esto es particularmente válido en el caso del mercado eléctrico y de las atribuciones del ENRE, en tanto en el sistema de agua y alcantarillado no se contempla restricción alguna al respecto (como, por ejemplo, en otras experiencias internacionales, la prohibición al concesionario de vinculación alguna con negocios inmobiliarios en la respectiva área de prestación del servicio).

³⁵ Cabe traer a colación que, al respecto, ha existido un importante debate en relación con la jurisdicción (nacional o provincial) de las redes de transporte, en función de si se asume como válido que el transporte “conecta segmentos del mercado (y, por tanto, es de jurisdicción nacional)”, tal como surge de la Ley N° 24.065 o, en su lugar, “sigue las fronteras” (lo que lo convertiría en un sector de jurisdicción local, tal como han reclamado las provincias a lo largo de la década de 1990).

3. CARACTERÍSTICAS Y DESEMPEÑO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

3.1. El programa de privatizaciones en el nivel provincial. Impulsos y contramarchas

3.1.1. El auge privatizador: expansión territorial y cobertura poblacional

Una vez avanzado el programa de privatizaciones en la órbita nacional, la administración Menem promovió procesos de reestructuración y desestatización 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 N° 1.807/93).

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, A. et. al., 2000). Para ello, la propia ley de reestructuración del sector de energía eléctrica (Ley N° 24.065) apuntaló el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, creado originalmente por la Ley N° 15.336³⁶. Asimismo, los bancos multilaterales condicionaron la asignación de préstamos directos a 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 Inversiones (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 únicamente hacia aquellas provincias que habían resuelto concesionar sus servicios de agua y alcantarillado³⁷.

Junto al impulso de la administración central y los organismos internacionales, el esquema regulatorio, jurídico y macroeconómico resultaba atractivo para los capitales privados, ya sean nacionales, extranjeros o bien asociaciones entre ambos. En efecto, en relación a los contextos normativos y regulatorios sectoriales, se aseguraron escenarios operativos de privilegio que garantizaban altos márgenes de rentabilidad (ver sección 1). En segundo

³⁶ Según surge de la Ley N° 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).

³⁷ Al decir del propio BID, el organismo “...apoyó esta estrategia [la privatización de los servicios de agua y alcantarillado] 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).

lugar, se mantuvo en vigencia el régimen de Inversión Extranjera Directa (Ley N° 21.382) más liberal de la historia argentina, profundizado con el Decreto N° 1.853/93, a la par que se dismantelaron las restricciones a los movimientos internacionales de capital. Además, en el transcurso de la década se firmaron y ratificaron numerosos Tratados Bilaterales de Protección y Promoción de las Inversiones Extranjeras (TBI), que elevaban el estatus de los inversores extranjeros, otorgándoles la posibilidad de recurrir a tribunales arbitrales internacionales para dirimir las diferencias con el Estado³⁸. Por último, la paulatina apreciación cambiaria permitía a las concesionarias obtener ingresos en moneda fuerte y lograr un importante incremento patrimonial (aspectos que, con intensidad diversa, resultaban por demás atractivos para las transnacionales y también para las firmas nacionales). De esta manera, se consolidaba un escenario sumamente favorable para la valorización de los capitales locales y, particularmente, para los extranjeros interesados por su reproducción a escala mundial.

Cobertura

Al respecto, cabe introducir algunas digresiones preliminares en relación a la **situación de las distintas provincias** antes que se “iniciara” el proceso de privatizaciones. Los datos censales de 1991 mostraban una mayor cobertura del servicio eléctrico, que alcanzaba un valor promedio de 93,5% de las viviendas (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 1991). En cambio, las necesidades insatisfechas en materia de acceso al agua potable y saneamiento eran muy superiores, donde la cobertura comprendía sólo al 66,6% y 34,2% de la población, respectivamente (Cuadro N° 3.1). En este sentido, las posibilidades ciertas de desarrollar con éxito el programa de privatizaciones en ambos servicios mostraban distinto potencial, augurando un mayor alcance en el sector de distribución de energía eléctrica -debido a, entre otros, la menor demanda de inversiones en expansión de la red-. Asimismo, como se desprende de los datos de referencia, los servicios de agua potable y desagües cloacales no se habían desarrollado en paralelo, sino que la expansión del servicio de saneamiento fue significativamente menor, pese a que existen ciertas ventajas de su prestación conjunta (economías de red)³⁹.

A la vez, entre las provincias existían diferencias marcadas en términos de cobertura en ambos sectores. En relación con el **servicio de electricidad**, las jurisdicciones del norte del país mostraban un mayor déficit relativo (especialmente Santiago del Estero, Misiones, Formosa y Chaco, con un cobertura por debajo del 71%). En contraposición, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) así como en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe,

³⁸ Argentina fue pionera y líder en cuanto a la suscripción de TBI. Durante el gobierno del Dr. Menem llegaron a ratificarse 47 tratados de los 56 firmados durante su gestión (los nueve restantes fueron aprobados por el Parlamento en la administración De la Rúa). En contraposición, Brasil no ha suscripto ningún convenio (Azpiazu, 2005). 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-.

³⁹ Estas diferencias de cobertura entre uno y otro servicio incluso han llegado a ser muy grandes en una misma provincia. Por ejemplo, en San Juan la población que en 1991 accedía al servicio de agua potable era del 82,9%, mientras que la de saneamiento se reducía al 12,2% (70,7 puntos porcentuales de diferencia). Situaciones similares se constataban en La Rioja, Catamarca y Córdoba (una brecha de 61,5, 59,4 y 57,1 puntos porcentuales, respectivamente). Por el contrario, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) la diferencia de cobertura entre ambos servicios era apenas de 2,9 puntos porcentuales (en las restantes provincias, la brecha no bajaba de 16 puntos porcentuales).

Mendoza, Santa Cruz y Tierra del Fuego, más del 95% de las viviendas tenían acceso a la red de distribución eléctrica⁴⁰.

Cuadro N° 3.1. Cobertura de los servicios de agua potable, cloacas y energía eléctrica. Población y viviendas, 1991 (porcentajes)

Región	Jurisdicción	1991		
		Agua Potable*	Cloacas*	Energía Eléctrica**
Total País		66,6	34,2	93,5
Pampeana	Buenos Aires	53,8	31,3	98,4
Pampeana	Ciudad de Buenos Aires (CABA)	97,5	94,6	100,0
Pampeana	Córdoba	71,5	14,4	93,2
Pampeana	Entre Ríos	74,0	33,8	88,1
Pampeana	La Pampa	64,9	31,3	94,9
Pampeana	Santa Fe	66,8	27,4	95,4
NEA	Chaco	57,4	12,6	70,9
NEA	Corrientes	65,9	28,5	78,2
NEA	Formosa	55,1	18,6	69,7
NEA	Misiones	37,1	7,1	68,7
NOA	Catamarca	81,0	21,6	82,8
NOA	Jujuy	81,0	34,8	80,7
NOA	La Rioja	83,2	21,7	85,5
NOA	Salta	77,9	42,3	78,2
NOA	Sgo. del Estero	53,8	13,8	62,9
NOA	Tucumán	78,6	32,6	89,6
Cuyo	Mendoza	78,3	37,3	96,2
Cuyo	San Juan	82,9	12,2	93,8
Cuyo	San Luis	75,8	27,1	87,9
Patagonia	Chubut	90,7	48,6	91,5
Patagonia	Neuquén	86,9	33,2	93,3
Patagonia	Río Negro	80,8	33,6	92,7
Patagonia	Santa Cruz	92,6	47,4	96,6
Patagonia	Tierra Del Fuego	93,1	76,5	98,9

* Población.

** Viviendas.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología, sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 1991.

Pero es en relación con el acceso al servicio de **agua potable** donde las diferencias resultaban aún más marcadas, en tanto en algunas jurisdicciones superaba el 90% de la población atendida (CABA, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut) mientras que en otras, no alcanzaba el 55% (Misiones, Buenos Aires y Santiago del Estero). En términos absolutos, la mayor parte del déficit del servicio se manifestaba en la provincia de Buenos Aires, donde se concentraba casi el 40% de la población del país (más precisamente, 38,7%). De hecho, del total de los 10,7 millones de personas sin acceso al servicio de agua potable en el país, el 53,5% residía en esta provincia, fundamentalmente en el área del conurbano.

Otras jurisdicciones con fuerte déficit en el acceso al servicio de agua potable eran Santa Fe y Córdoba, que en conjunto concentraban el 15,8% de la población sin servicio. De esta manera es en las provincias más grandes en términos poblacionales donde se encontraba el

⁴⁰ En adelante, cada referencia a la provincia de Buenos Aires se indicará simplemente como "Buenos Aires", mientras que con la sigla CABA se hará referencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -ex Capital Federal-.

mayor problema de cobertura. En oposición, en las provincias patagónicas era donde el servicio estaba más expandido. En este sentido, si bien estas provincias se caracterizan por una baja densidad de habitantes por kilómetro cuadrado, la población está concentrada geográficamente en pocas ciudades, lo que implica que la magnitud de las inversiones necesarias para extender la red y proveer el servicio sea de relativamente reducido monto con respecto a otras jurisdicciones.

En relación con el acceso al sistema de **desagües cloacales**, al igual que en el caso del servicio de agua potable, la situación provincial mostraba una marcada heterogeneidad dentro de un marco general de muy escasa cobertura (34,2% en el país). En efecto, sólo las jurisdicciones de CABA y Tierra del Fuego superaban el 50% de acceso al servicio de cloacas (94,6% y 76,5%, respectivamente). En el otro extremo, cinco provincias no superaban el 15% (Misiones, San Juan, Chaco, Santiago del Estero y Córdoba). Pese a tener un nivel de cobertura relativa intermedio, en Buenos Aires era donde se concentraba el mayor déficit en términos absolutos (8,5 millones de personas, el 40,4% del total de habitantes del país que no tenían acceso al servicio). En menor medida, Santa Fe y Córdoba eran las otras provincias con más población sin conexión al servicio de cloacas.

En adición a estas diferencias en términos de cobertura, las particularidades estructurales del sector también tornaban mucho menos atractivo para el capital privado el ingreso en la provisión de agua potable y saneamiento. Los importantes costos hundidos, las mayores tasas de incobrabilidad⁴¹, las dificultades asociadas al corte o suspensión por falta de pago (ver sección 4.6.2), los mayores costos de expansión y el fuerte impacto ambiental implicaban un mayor riesgo. Además, las especificidades provinciales en términos de acceso a los recursos hídricos, ante la inexistencia de una red nacional, planteaban un distinto escenario de negocios. En cambio, las características que adoptó el mercado eléctrico nacional a partir de la Ley N° 24.065 (desintegración vertical y horizontal, incorporación de la figura de “grandes usuarios”, entre otros) favorecían la creación de un sistema relativamente más homogéneo, tanto en términos de provisión de energía como en las particularidades del negocio. De esta forma, estas diferencias entre uno y otro servicio permitían pronosticar un avance más acelerado de la privatización en el ámbito eléctrico y, en ese marco general, en el caso del agua potable y saneamiento sólo en las áreas de elevada densidad demográfica.

Antes de analizar cómo se desarrolló el proceso de privatizaciones, resulta útil tener en cuenta la evolución de la cobertura de los servicios analizados en el período intercensal 1991-2001, más allá de quién -Estado o capital privado- haya sido el responsable de la expansión de la red. Comparando la información proporcionada por el Cuadro N° 3.2 con la del anterior se observa un crecimiento en la cobertura de todos los servicios, especialmente en el de **agua potable**. En efecto, en diez años, 6,2 millones de personas se incorporaron a la red, por lo que la cobertura pasó del 66,6% al 77,0% de la población. Para ese entonces, otra de las provincias patagónicas (Neuquén) se incorpora al grupo de jurisdicciones en las que la cobertura de acceso al servicio supera el 90%.

En relación al acceso a la red de cloacas, pese al elevado déficit de cobertura el crecimiento fue menor (sólo se incorporaron 4,2 millones de habitantes). Como resultado, la cobertura alcanzaba a menos de la mitad de la población (42,5%). En ese escenario y siempre sobre

⁴¹ Según COFES (1999), 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%.

la base de los parámetros considerados en el Cuadro N° 3.1, son tres las provincias en las que, respecto de la situación imperante en 1991, se supera el por demás crítico 15% de cobertura (Córdoba, Chaco y San Juan), al tiempo que varias jurisdicciones (mayoritariamente patagónicas) se incorporan al muy acotado número de provincias en las que más del 50% de la población tiene acceso a la red de cloacas (se trata de Entre Ríos, Salta, Mendoza, Chubut, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz).

Cuadro N° 3.2. Cobertura de los servicios de agua potable, cloacas y energía eléctrica. Población y hogares, 2001 (porcentajes)

Región	Jurisdicción	2001		
		Agua Potable*/**	Cloacas*	Energía Eléctrica***
Total País		77,0	42,5	95,0
Pampeana	Buenos Aires	67,6	38,7	96,7
Pampeana	Ciudad de Buenos Aires (CABA)	99,8	96,6	98,7
Pampeana	Córdoba	85,4	25,7	95,4
Pampeana	Entre Ríos	85,1	53,1	94,9
Pampeana	La Pampa	84,0	45,7	95,6
Pampeana	Santa Fe	78,7	38,8	95,9
NEA	Chaco	61,6	18,6	87,1
NEA	Corrientes	77,6	42,4	89,2
NEA	Formosa	59,5	21,7	84,4
NEA	Misiones	54,1	11,3	88,7
NOA	Catamarca	89,6	29,7	94,8
NOA	Jujuy	88,9	48,0	93,4
NOA	La Rioja	89,8	39,2	93,4
NOA	Salta	86,2	51,1	90,2
NOA	Sgo. del Estero	62,2	13,9	77,6
NOA	Tucumán	82,8	36,7	96,7
Cuyo	Mendoza	85,2	54,6	97,3
Cuyo	San Juan	88,1	18,3	98,1
Cuyo	San Luis	89,6	44,4	93,4
Patagonia	Chubut	95,3	67,9	96,7
Patagonia	Neuquén	91,6	64,5	95,2
Patagonia	Río Negro	88,4	51,0	96,3
Patagonia	Santa Cruz	97,6	73,1	98,0
Patagonia	Tierra Del Fuego	96,7	91,2	98,5

* Población.

** Se incluye a la población que tiene agua en red dentro de la vivienda o dentro del terreno.

*** Hogares.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología, sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.

Por último, en electricidad (95,0% de cobertura en 2001), la menor variación obedece a que ya en 1991 más del 90% de los hogares tenía acceso a dicho servicio. De todas maneras, las provincias con mayor atraso relativo han aumentado significativamente el nivel de cobertura y, a excepción de Santiago del Estero, han superando la barrera del 80% de viviendas con acceso al servicio.

En otras palabras, en el nivel jurisdiccional, hubo escasos avances en términos de reducción de las brechas de acceso al servicio de agua potable. Mientras algunas provincias que ya mostraban un nivel relativamente alto lograron fuertes aumentos en la cobertura (San Luis, Córdoba y Entre Ríos), otras que tenían un atraso considerable apenas se expandieron

(Chaco y Formosa). En términos regionales, sobresalen las provincias patagónicas -donde, a excepción de Río Negro, la cobertura del servicio supera el 90% de la población- y la pampeana -aunque con mayor desequilibrio absoluto, asociada a su mayor densidad demográfica-; mientras que, en términos relativos, el mayor déficit se concentra en el noreste del país⁴².

En el servicio de **cloacas** se encuentra un balance muy similar, tanto en términos regionales como en situaciones contrapuestas entre, por un lado, mayor desarrollo en las provincias con superiores niveles de cobertura (Tierra del Fuego y Santa Cruz) y, por otro, escasos logros en las más atrasadas (Misiones, Chaco, Santiago del Estero, San Juan y Buenos Aires). En este caso, en lo referido a ritmos de crecimiento del grado de cobertura durante el período intercensal se destacan nítidamente Neuquén (94,3%, más de veinte puntos porcentuales de aumento en la cobertura poblacional -de 33,2% a 64,5%-), La Rioja (80,6%), Córdoba (78,5%), San Luis (63,8%) y Misiones (59,2%, para apenas alcanzar el 11,3% de cobertura).

Sólo en el servicio de **electricidad** se produjo una expansión que redujo las brechas de acceso, ya que el incremento de la cobertura estuvo liderado por las jurisdicciones con mayor retraso relativo (Formosa -21,1%-, Chaco -22,8%-, Santiago del Estero -23,4%-, y Misiones -29,1%-).

Una vez presentada la expansión de la cobertura para los distintos servicios, a continuación se abordarán las formas y características que fue adoptando el proceso de privatizaciones en las distintas provincias del país, para luego extraer ciertas inferencias sobre la relación entre el tipo de gestión y el grado de avance de la cobertura de los servicios.

Alcance privatizador

En general, el desarrollo del programa de privatizaciones provinciales involucró -a excepción de la provincia de Buenos Aires- a la principal prestadora del servicio de cada jurisdicción^{43/44}. Cabe señalar que el proceso contó con el consenso de una parte importante de la población. Esta "receptividad" a las reformas se basó en el evidente deterioro en la calidad del servicio brindado por las prestadoras públicas, en parte debido a las restricciones fiscales de la década de 1980 (muy particularmente, en su segunda mitad) y también a su intencionado abandono -presupuestario, de personal, calidad del servicio, etc.- como parte de la propia estrategia privatizadora. Así, son pocas las experiencias de resistencia que se conocen en el plano subnacional (entre ellas, se destacan la de Santa Fe y Córdoba en electricidad; tema que será abordado en la sección 3.3.2). También resultó efectivo a la hora

⁴² No obstante ello, es Misiones la que registra, durante el período intercensal, el mayor incremento relativo del país en el grado de cobertura (45,8%).

⁴³ Por este motivo, el presente trabajo se limita a considerar la principal empresa prestadora de cada jurisdicción. En este estudio no se incluyen -en los casos en que éstas existen- a las cooperativas y empresas municipales, responsables de la operación del servicio en ciudades chicas que no sean la capital provincial, o bien en pueblos alejados o zonas rurales.

⁴⁴ En la provincia de Buenos Aires, sólo se analizarán las dos empresas en que se subdividió la Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires. Es decir, se excluyen las transferencias del servicio de agua potable y saneamiento de menor tamaño relativo de la provincia. En todas ellas, con excepción de Sudamericana de Aguas -que presta el servicio en Pilar-, la población dentro del área de cobertura resulta muy baja (menor a 100 mil habitantes). En detalle: Sudamericana de Aguas, 227.906; Aguas de Campana, 81.506; Aguas de Balcarce, 36.796; Aguas de la Costa, 25.475 y Aguas de Laprida, 8.531. En electricidad, se incluye a las tres empresas en que se subdividió la Empresa Social de Energía de la Provincia de Buenos Aires Sociedad Anónima (ESEBA): EDEA, EDEN y EDES.

de lograr la adhesión gremial a las reformas el otorgamiento de acciones a los empleados, bajo el Programa de Propiedad Participada -PPP-, medida impulsada desde el mismo BID⁴⁵.

Las dos primeras transferencias provinciales se concretaron en el período 1991-1994, con la concesión del sector de agua y saneamiento de la provincia de Corrientes (1991) y de electricidad en San Luis (1993); es decir, en simultáneo con las privatizaciones de los distintos servicios públicos en el nivel nacional. Recién a partir de 1995 vuelven a tomar impulso las transferencias en las jurisdicciones subnacionales, concentrándose mayoritariamente en el período 1995-1998. Este último año cierra el ciclo para el sector eléctrico, mientras que en el caso del sector de agua y saneamiento se extendieron hasta el año 2002 (Cuadro N° 3.3). Más allá del potencial relativo de cada sector, en términos de jurisdicciones el alcance resultó prácticamente similar: trece provincias concesionaron la **principal** empresa de distribución de electricidad y doce hicieron lo propio en el sector de agua y saneamiento. La diferencia entre un sector y el otro se manifiesta, en especial, en la celeridad con que se llevó a cabo el programa de privatizaciones en cada uno.

Cuadro N° 3.3. Privatizaciones subnacionales de los sistemas de distribución de energía eléctrica y provisión de agua potable y saneamiento. 1991-2002

	Energía Eléctrica	Agua y Saneamiento
1991-1994	San Luis (1993)	Corrientes (1991)
1995-1998	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)
1999-2002		Buenos Aires**, Misiones (1999), Catamarca, Buenos Aires*** (2000), La Rioja (2002)
Total jurisdicciones	13	12

* Incluye a las tres empresas en que se subdividió la Empresa Social de Energía de la Provincia de Buenos Aires Sociedad Anónima (ESEBA).

** Azurix Buenos Aires.

*** Aguas del Gran Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

El proceso de privatizaciones no se expandió en forma homogénea en todo el país. Las prestadoras transferidas en ambos sectores a la actividad privada abarcaron territorialmente a 17 de las 23 jurisdicciones, lo que da cuenta de una fuerte adhesión al programa de privatizaciones. En esta materia, de forma estilizada, el conjunto de provincias argentinas puede clasificarse en tres subgrupos: “no privatistas”, “con privatización parcial” y “por partida doble”. Bajo este enfoque, se advierte que 17 jurisdicciones concesionaron al menos uno de los dos servicios -aunque ocho de ellas transfirieron los dos-; mientras que seis provincias se mantuvieron al margen, conservando el régimen de prestación tradicional, sea a través de cooperativas, municipios y, fundamentalmente, por medio de empresas públicas provinciales (Cuadro N° 3.4).

⁴⁵ Esta estrategia replicó lo acontecido en el nivel nacional, donde también tuvo “éxito” (atento a los objetivos perseguidos). Así lo señalan Artana, D. et. al. (1999): “Destinar el 10% de las acciones a los trabajadores de la ex OSN a través del Programa de Propiedad Participada tuvo como objetivo “comprar” su consentimiento a la concesión y ha sido una práctica común del Gobierno Nacional para llevar a cabo las realizaciones”. Por otro lado, la visión sindical no difiere mayormente, en lo sustantivo: “La realidad nos llevó a la conclusión que no hay otra opción que reconvertir la actual estructura de las Empresas, la cual -creemos- debe hacerse a través de la figura de concesión, para garantizar así las inversiones necesarias que posibiliten a las mismas, brindar un servicio confiable y asegurar al mismo tiempo, algo tan vital e imprescindible como es el fluido eléctrico” [...] “Nuestro gremio no será una barrera en esta tarea. Participamos y apoyamos la imperiosa necesidad de incorporar capitales: y sabemos también que nuestra trayectoria y nuestra responsabilidad nos avala para participar en esta transformación” (Lezcano, O., 1990).

Cuadro N° 3.4. 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
6 jurisdicciones	9 jurisdicciones		8 jurisdicciones

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

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Finalizado el proceso de transferencias, se comprueba un salto histórico y cualitativo en materia de prestación de los servicios públicos: el predominio de sociedades anónimas de capital privado (muy particularmente en lo relativo a su cobertura poblacional), con una fuerte presencia de capitales extranjeros.

Así, a fines del año 2001 en **agua y saneamiento** el 56,6% de la población (20,5 millones de personas) habitaba en áreas gestionadas por empresas privatizadas, mientras que sólo un 12,1% residía en las zonas de atención de empresas públicas⁴⁶ (Cuadro N° 3.5).

Cuadro N° 3.5. Población atendida según tipo de empresa prestataria del servicio de agua potable y saneamiento. Diciembre 2001 (cantidad de habitantes y porcentajes)

Configuración empresarial	Censo Nacional de Población 2001	
	Población Atendida	Porcentaje
SA de capital privado	20.529.623	56,6
SA de capital privado extranjero	17.673.921	48,7
SA de capital privado nacional	2.855.702	7,9
Empresas Estatales	4.396.544	12,1
Empresas Municipales y Cooperativas en toda la Provincia	1.870.678	5,2
Resto*	9.463.285	26,1
Total	36.260.130	100,00

* Población de las provincias que privatizaron sus principales empresas prestadoras del servicio cuya cobertura es atendida por cooperativas, uniones vecinales y municipios.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Para el caso de la **distribución de energía eléctrica**, a fines del año 2001, las sociedades anónimas de capital privado prestaban el servicio al 66,0% del total de hogares, mientras que las empresas estatales lo hacían al 18,6% (Cuadro N° 3.6).

Las diferencias de cobertura se deben a que más jurisdicciones transfirieron el servicio de energía eléctrica (trece contra doce en agua y saneamiento) y, principalmente, a que en el caso eléctrico son mayores las áreas de prestación en casi todas ellas. A su vez, por lo general, el área de concesión abarca la capital provincial y alrededores para el servicio de agua y saneamiento, y la mayor parte o la totalidad de la provincia, en las empresas de distribución de electricidad. A ello se suma que las privatizaciones nacionales suponen

⁴⁶ Para estos cálculos, a partir de los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 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 concesión de La Rioja, pese a que su privatización recién se concretó en marzo de 2002. Asimismo, se excluye el área de cobertura de la empresa Aguas del Aconquija (Tucumán), reestatizada 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 59,0% de la población total del país.

marcadas discrepancias entre sí (Aguas Argentinas versus EDENOR, EDESUR y EDELAP) en cuanto a las respectivas áreas de coberturas del servicio⁴⁷.

Cuadro N° 3.6. Usuarios residenciales según tipo de empresa prestataria del servicio de energía eléctrica. Diciembre 2001 (hogares y porcentajes)

Configuración empresaria	Censo Nacional de Población 2001	
	Hogares	Porcentaje
SA de capital privado	6.495.105	66,0
SA de capital privado extranjero	5.963.784	60,6
SA de capital privado nacional	531.321	5,4
Empresas Estatales	1.831.102	18,6
Empresas Municipales y Cooperativas en toda la Provincia	190.027	1,9
Resto*	1.328.838	13,5
Total	9.845.072	100,0

* Población de las provincias que privatizaron sus principales empresas prestadoras del servicio cuya cobertura es atendida por cooperativas, uniones vecinales y municipios.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

De esta manera, si sólo se tienen en cuenta las privatizaciones de jurisdicción provincial, las diferencias se achican. En efecto, en 2001, el porcentaje de la población residente en áreas gestionadas por empresas privatizadas en el sector del agua era de 41,9%, mientras que casi alcanzaba al 42,3% del total de los hogares en el caso del servicio de distribución de energía eléctrica⁴⁸ (Cuadro N° 3.7). Además de las razones recién mencionadas, se debe a que en el sector eléctrico dos de las provincias más densamente pobladas no han privatizado su servicio (Santa Fe y Córdoba).

Cuadro N° 3.7. Tipo de empresa prestataria de los servicios de agua potable y energía eléctrica en el interior del país. Diciembre 2001 (valores absolutos y porcentajes)

Situación a diciembre 2001	TOTAL INTERIOR DEL PAIS			
	Agua y Saneamiento		Energía Eléctrica	
	Población Atendida	Porcentaje	Hogares	Porcentaje
SA de capital privado	11.329.623	41,9	2.457.120	42,3
SA de capital privado extranjero	8.473.921	31,3	1.925.799	33,2
SA de capital privado nacional	2.855.702	10,6	531.321	9,1
Empresas Estatales	4.396.544	16,2	1.831.102	31,5
Empresas Municipales y Cooperativas	1.870.678	6,9	190.027	3,3
Resto*	9.463.285	35,0	1.328.838	22,9
Total	27.060.130	100,0	5.807.087	100,0

* Población de las provincias que privatizaron sus principales empresas prestadoras del servicio cuya cobertura es atendida por cooperativas, uniones vecinales y municipios.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Más allá de estas últimas consideraciones y retomando el tema de la heterogénea expansión de ambos servicios en las distintas jurisdicciones del país, cabe incorporar algunas digresiones, que vinculan las dos dimensiones analíticas: transformaciones en el tipo de gestión y evolución de la cobertura.

⁴⁷ Así, mientras que en agua y saneamiento sólo involucra el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) - ciudad de Buenos Aires y parte del conurbano bonaerense-, en el caso del sector eléctrico también incluye el aglomerado Gran La Plata (provincia de Buenos Aires).

⁴⁸ Nuevamente, se excluye el área de cobertura de la empresa Aguas del Aconquija (Tucumán). De sumarla, la prestación privada en el sector de agua y saneamiento alcanzaría a cubrir el 45,1% de la población total del país.

Cobertura y privatizaciones

Como se desarrolló recientemente, la casi totalidad de los cambios registrados en el tipo de gestión en sendos servicios se verificó en años muy diversos dentro del horizonte intercensal. De esta manera, no es posible relacionar unívocamente la expansión de la cobertura de los servicios al cabo del decenio con los respectivos tipos de gestión. Adicionalmente, muy particularmente en el caso de agua y saneamiento, en general las áreas de concesión no comprenden la totalidad de la provincia e, incluso, en algunos casos, como Buenos Aires en 2001, coexistían casi una decena de operadores privados, con gestiones a cargo de importantes municipios (como Mar del Plata) y una multiplicidad de cooperativas zonales.

Sin embargo, debido a que en la mayoría de los casos no existe información fehaciente sobre la situación en materia de cobertura con anterioridad a la transferencia al capital privado, la relación entre la expansión intercensal de los servicios y el tipo de gestión es una manera de inferir, a modo de *proxy*, el desempeño de las prestadoras. Debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, un incremento de un punto porcentual en el grado de cobertura en cualquiera de los dos servicios supone una magnitud de beneficiados directos muy distinta según la provincia de que se trate.

En el ámbito de la prestación del servicio de **agua potable**, las mayores tasas de crecimiento en materia de cobertura se registran, entre 1991 y 2001, en Misiones (45,8%, al pasar de 37,1% a 54,1%, respectivamente) donde la privatización recién se concretó en 1999; La Pampa (29,4% -de 64,9% a 84,0%, respectivamente-) en donde el servicio es prestado por cooperativas y empresas municipales; Buenos Aires (25,7% -pasando de 53,8% a 67,6%, respectivamente-, el ejemplo de mayor trascendencia en términos poblacionales) donde las principales privatizaciones se realizaron entre 1999 y 2000; Córdoba (19,4% -de 71,5% a 85,4%, respectivamente-) donde el servicio se concesionó -sólo en la ciudad capital- en 1997; y San Luis (18,3% -con un incremento de la cobertura de 75,8% a 89,6%, respectivamente-) donde predominan empresas municipales y cooperativas.

En suma, desde la visión territorial los avances -importantes aunque no lo suficientemente trascendente atento a las metas del milenio fijadas por las Naciones Unidas para el presente siglo (Naciones Unidas, 2000)-, no parecerían estar asociados a la presencia de operadores privados.

Por su parte, en el campo de la prestación del servicio de **saneamiento** -sin duda, el más crítico de los sectores bajo análisis en términos de su cobertura- los avances más significativos se registran en Neuquén (94,3% de crecimiento; prácticamente duplicando el grado de cobertura -de 33,2% en 1991, a 64,5% en 2001-), donde el servicio es prestado por un ente provincial y, en menor medida, por otros operadores sin fines de lucro; La Rioja (80,6%, con un incremento en la cobertura de 21,7% a 39,2%, respectivamente) que recién privatizó el servicio en 2002; Córdoba (78,5%, pasando de 14,4% a 25,7% respectivamente) donde tampoco operan empresas privadas con fines de lucro en el sector de saneamiento; fenómeno este último que se reproduce en San Luis (63,8% -de 27,1% a 44,4%, respectivamente-); y Misiones (59,2% -de sólo 7,1% de cobertura a apenas 11,3%, respectivamente-) donde el servicio se privatizó recién en 1999. Al respecto, en este caso, podrían replicarse las consideraciones precedentes señaladas en el ejemplo que ofrece la prestación del servicio de agua potable; en tanto, más allá de las marcadas insuficiencias de principios de los años noventa, los mayores ritmos de expansión de las redes se verifican en

los casos de prestación por parte de entidades sin fines de lucro (en otros términos, empresas de los estados provinciales, cooperativas y municipios).

Por último, en el caso de la prestación del servicio de **energía eléctrica**, donde el grado de cobertura es muy superior, cualquiera sea la jurisdicción que se considere, los mayores avances en términos de universalización se verifican en Misiones, donde no se privatizó el servicio (que incrementó el grado de cobertura en un 29,1%, lo que supone un aumento de veinte puntos porcentuales, de 68,7% en 1991 a 88,7% en 2001); Santiago del Estero donde la privatización del servicio se efectivizó en 1995 (23,1% de crecimiento, al pasar de 62,9% a 77,6%); Chaco, bajo gestión estatal (22,8%, pasando de 70,9% a 87,1%); y Formosa, que privatizó el servicio en 1995 (21,1%, de 70,9% a 87,1% de cobertura). El hecho de que la mayor parte de las privatizaciones del servicio de electricidad se concentrara en jurisdicciones o áreas donde, en general, el grado de cobertura relativa era importante al momento de la transferencia coadyuva a explicar el fenómeno donde, en general, el ritmo de expansión parecería guardar cierta relación con el grado de insatisfacción precedente en términos de cobertura.

3.1.2. 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 los consorcios originales. 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.

Como se mencionó, el esquema regulatorio, macroeconómico y jurídico claramente favorable a sus intereses, junto a la paulatina apreciación cambiaria, constituían incentivos más que suficientes para la inserción de empresas de capital extranjero en el programa de privatizaciones.

En este contexto, como se analizará en detalle más adelante, se verificó la presencia de **empresas transnacionales** de renombre internacional. 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 tres concesiones de Buenos Aires -entre ellas, una en el conurbano bonaerense, EDELAP-), y el grupo Exxel (La Rioja, Salta y San Luis)⁴⁹. 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 esta enumeración, la presencia del capital extranjero resulta predominante en las concesiones más grandes en términos poblacionales (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Tucumán y AMBA), por lo que se constituye en la principal tipología empresarial de prestación en ambos servicios.

En general, en la configuración de los consorcios originales, el capital extranjero tenía el control mayoritario de la compañía y podía ser secundado por grupos nacionales, donde el principal activo era su poder de *lobby* y, en algunos casos, el conocimiento especializado de

⁴⁹ Asimismo, se observa que estos actores -locales y extranjeros- reaparecen -en los consorcios originales- 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 infraestructura originada en su tradicional inserción como proveedores del Estado. Esta comunión de intereses se verificó en las privatizaciones realizadas en el nivel nacional y, en menor medida, se vio replicada en las provincias.

La participación de **capitales nacionales** como accionistas minoritarios se dio en muy superior medida en el sector de agua y saneamiento, con la presencia de empresas constructoras y, en menor escala, entidades financieras. Así se destacan los casos de Sociedad Comercial del Plata (AMBA y Córdoba), Dalvian y Presidente (ambas en Mendoza), el grupo Roggio (Tucumán y Córdoba -aunque no desde el inicio-), entre otras. En electricidad, se verifica esta modalidad en el caso de IADE (Mendoza), y Techint y Pérez Companc (AMBA, EDELAP y EDENOR, respectivamente).

Como socios principales de los concesionarios, también se manifiesta una presencia extendida en más de una prestadora, aunque siempre en empresas de menor escala relativa. En el sector de agua y saneamiento, comprende los casos de Sagua (Santiago del Estero y Formosa) y Latinaguas (Corrientes, La Rioja y Salta); mientras que en el sector de distribución de electricidad, al grupo Taselli (Catamarca y Formosa).

Por último, cabe destacar la presencia del Estado provincial mendocino como segundo accionista en las prestadoras de electricidad y agua y saneamiento, única experiencia subnacional donde se ha desarrollado una sociedad mixta -con mayoría privada- para la provisión del servicio. De todas formas, la presencia estatal no ha significado un mayor control sobre las operaciones de las prestadoras⁵⁰.

3.1.3. Crisis de la convertibilidad y devaluación: reestatizaciones y predominio de capitales locales

La recesión económica desencadenada desde mediados de 1998 -enmarcada en altos niveles de desempleo y subocupación en el plano macroeconómico, y condicionada por las recurrentes crisis financieras internacionales (Brasil, Rusia, Sudeste Asiático)- no afectó mayormente el desempeño económico de las empresas prestadoras de servicios públicos. En ese sentido, el contexto operativo -normativo y regulatorio- de privilegio devino en una suerte de disociación respecto del ciclo económico doméstico. Ello incluso se ve reflejado en la continuidad del proceso de transferencias en el interior del país (siete posteriores a 1998). Es recién con la sanción de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario (Nº 25.561) cuando se ve radicalmente alterado ese contexto operativo.

En efecto, como se señaló en la sección anterior, la promulgación de la Ley Nº 25.561, 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, congeló y desindexó las tarifas e invitó a todas las jurisdicciones subnacionales a adherir a las disposiciones de la ley (art. 14).

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.

⁵⁰ En el sector de agua y saneamiento, no se ha llegado a nombrar a los directores que le corresponden al Estado por su tenencia accionaria del 20%; mientras que en electricidad, donde controla el 39% de la distribuidora, si bien los directores fueron nombrados, no han tenido una actuación de peso en la conducción de la empresa. En este sentido, la constitución de una sociedad mixta no ha significado una ingerencia estatal importante en las decisiones empresarias en materia de inversiones, tarifas, etc.

Por el otro, en el marco de la difundida 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 les otorgasen incrementos tarifarios de significación. 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 a 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, instancia habilitada a partir de la firma de los TBI en la década pasada. Básicamente, las demandas presentadas por las empresas y los accionistas extranjeros apuntaban a obtener resarcimientos por el quiebre de la ecuación económico-financiera de las prestadoras, sin poner en consideración lo acontecido con anterioridad a diciembre del año 2001 (ver secciones 3.2.3 y 3.3.3).

En este contexto, en un período de seis años (2002-2007) se sucedieron múltiples e importantes modificaciones en la estructura de capital de las empresas prestadoras e, inclusive, se reestatizaron algunos servicios⁵¹; en clara contraposición con la experiencia de los años de vigencia de la convertibilidad. La salida de capitales extranjeros fue un denominador común de los dos sectores. En electricidad, las empresas transnacionales fueron reemplazadas por fracciones de capital nacional, ya sea a través de un incremento en sus participaciones accionarias o bien por nuevos interesados, particularmente fondos de inversión. Como se analizará más adelante, sólo en el caso de Entre Ríos la salida del capital extranjero del servicio de electricidad derivó en la reestatización del servicio (2005). En agua y saneamiento, en cambio, las transformaciones de mayor significación están vinculadas con el retorno a la gestión estatal de las que fueran las cuatro mayores (por su cobertura) concesiones otorgadas a firmas de capital privado: AMBA, Buenos Aires (las dos principales prestadoras) y Santa Fe.

Esta reversión implicó un cambio sustantivo en materia de población atendida. En efecto, a fines de 2007 el 52,7% de la población total⁵² residía en áreas donde el Estado provincial está a cargo de la provisión del servicio de agua y saneamiento, porcentaje que contrasta con el 12,1% correspondiente al año 2001. Su incidencia se reduce al 36,6% si se excluye al AMBA, por la dimensión de la prestadora de jurisdicción nacional. En el servicio de distribución de energía eléctrica el impacto de las transformaciones en la postconvertibilidad ha sido menor. Así, las sociedades anónimas de capital privado atienden al 63,9% de los usuarios residenciales⁵³.

En lo que sigue, se analizará, separadamente y con mayor detalle, el régimen de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, y de distribución eléctrica para el país en su conjunto con énfasis en los ámbitos subnacionales.

⁵¹ 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 reestatización de los servicios, particularmente en el sector de agua y saneamiento, constituyen fenómenos de escala regional (BID, 2007).

⁵² Estos cálculos se elaboraron sobre la base de la población censada en el año 2001; es decir, no se computaron los respectivos crecimientos poblacionales.

⁵³ Nuevamente, los datos de usuarios residenciales corresponden al año 2001, sin que se incluyan las proyecciones correspondientes al año 2007.

3.2. El sector de agua potable y saneamiento

En el sector de agua potable y saneamiento conviven distintos modelos de prestación que no sólo involucran la tradicional alternativa público/privado sino también otras formas jurídicas. A continuación, se analizarán las dimensiones principales que atañen a cada tipo de prestador. En primer lugar, las empresas resultantes del proceso de privatización, las sociedades anónimas de capital privado. Segundo, los prestadores que históricamente han estado al frente de los servicios (sociedades y empresas del Estado, direcciones provinciales, organismos descentralizados, cooperativas, municipios y sociedades anónimas de capital estatal), más allá de las modificaciones jurídicas que pudieron haber tenido. En tercer término, ya en el marco de la postconvertibilidad, se analiza el fenómeno de las empresas reestatizadas bajo la forma de sociedades anónimas de capital estatal. También se incorporarán algunos comentarios en torno a los “cambios de manos” en el interior de ciertos concesionarios privados, así como sobre los procesos de renegociación de los contratos (en el marco de la adhesión de las jurisdicciones provinciales a las disposiciones de la Ley de Emergencia Económica). Por último, se incluyen breves reflexiones en torno al desempeño operativo de las prestadoras del servicio.

3.2.1. Las privatizaciones

En términos de **cantidad** de jurisdicciones subnacionales, más allá del AMBA donde el Estado Nacional concesionó el servicio prestado por la empresa Obras Sanitarias de la Nación, las privatizaciones en el sector de agua potable y saneamiento abarcaron un total de doce provincias (Cuadro N° 3.8). Como se mencionó, el proceso de transferencias de las prestadoras públicas provinciales abarcó el período 1991-2002, con una mayor concentración en el último quinquenio.

En efecto, hacia fines del año 1995 sólo se habían concretado cuatro transferencias en las jurisdicciones subnacionales (Corrientes, Tucumán, Formosa y Santa Fe). A la vez, en otras tres provincias se había avanzado en el proceso de privatización, con la respectiva sanción de los marcos regulatorios (Mendoza, Córdoba y Santiago del Estero). Los avances parecían modestos pese a las presiones del gobierno nacional y de los organismos de crédito internacional⁵⁴. En este marco, se publicó un informe del Banco Mundial (1996) en el cual se sugerían distintas medidas para avanzar en la privatización del servicio, donde se afirmaba que era posible avanzar en la mayoría de las jurisdicciones. Con este impulso, en ese mismo año se sancionaron casi todos los marcos regulatorios de las provincias que luego privatizaron sus servicios y se aceleró el ritmo de transferencias -dos prestadoras por año entre 1997 y 2000-. La última de ellas se realizó ya en 2002, en La Rioja, luego de un largo proceso producto de una adjudicación fallida previa⁵⁵.

⁵⁴ Las turbulencias financieras internacionales (crisis del Tequila) tuvieron fuertes repercusiones en el país, con series amenazas a la continuidad de la convertibilidad. De esta manera, estos hechos también contribuyeron a desacelerar el proceso de privatizaciones.

⁵⁵ En esta provincia, 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.

Cuadro N° 3.8. Empresas privatizadas. Fecha de transferencia, marco regulatorio y prestador anterior

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Fecha de transferencia	Marco Regulatorio original	Prestador anterior
Catamarca	Aguas del Valle	Septiembre 2000	Ley 4.963 de 1998	Obras Sanitarias de Catamarca
Córdoba	Aguas Cordobesas*	Mayo 1997	Decreto 529/94	Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (DIPAS) / Dirección Agua y Saneamiento (DAS)
Corrientes	Aguas de Corrientes	Septiembre 1991	NO HAY	Administración de Obras Sanitarias de la Provincia de Corrientes
Formosa	Aguas de Formosa	Diciembre 1995	Ley 1.142 de 1994	Administración General de Obras Sanitarias de Formosa (AGOSF)
La Rioja	Aguas de La Rioja	Marzo 2002	Ley 6.281 de 1996	Empresa Provincial de Obras Sanitarias de La Rioja (EPOSLAR)
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza	Junio 1998	Ley 6.044 de 1993	Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad del Estado
Misiones	Servicio de Agua de Misiones	Septiembre 1999	Ley 3.391 de 1996	Administración Provincial de Obras Sanitarias (APOS)
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires	Julio 1999	Ley 11.820 de 1996	Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires
Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires	Enero 2000	Ley 11.820 de 1996	Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires
Salta	Aguas de Salta	Julio 1998	Decreto 2.837/96	Administración General de Aguas de Salta (AGAS)
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe	Diciembre 1995	Ley 11.220 de 1994	Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS)
Santiago del Estero	Aguas de Santiago	Octubre 1997	Ley 6.225 de 1995	Dirección Provincial de Obras Sanitarias
Tucumán	Aguas del Aconquija	Julio 1995	Ley 6.529 de 1993	Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS)
Estado Nacional (AMBA)	Aguas Argentinas	Mayo 1993	Decreto 999/92	Obras Sanitarias de la Nación (OSN)

* Sólo presta el servicio de agua potable.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Como resultado de este proceso, en las jurisdicciones subnacionales se constituyeron trece empresas de capital privado quedando a su cargo los servicios de agua potable y saneamiento (con excepción de Córdoba, donde sólo se concesionó el primer servicio). Mayoritariamente, estas prestadoras se desempeñan en los principales centros urbanos de cada jurisdicción, incluyendo a la ciudad capital, mientras que en las localidades menos pobladas y/o las más alejadas del principal distrito el servicio quedó en manos de las cooperativas y/o los municipios, prestadoras tradicionales de larga data. Esta caracterización no incluye las experiencias de Córdoba, Buenos Aires y Salta. En esta última, el rasgo distintivo ha sido que el área de concesión de la prestadora involucró la totalidad de la provincia, incluyendo las áreas rurales. En Córdoba, en cambio, el servicio concesionado alcanzó sólo a la capital provincial y sólo incluyó el servicio de agua potable, mientras que el de cloacas quedó en manos de la municipalidad de la ciudad, constituyéndose en la única experiencia en el país donde estos servicios se segmentaron. Por su parte en Buenos Aires, la privatización de la Administración General de Obras

Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires dio lugar a la creación de dos prestadoras: Azurix Buenos Aires (en el año 1999) y Aguas del Gran Buenos Aires (2000)⁵⁶. Así, estas dos empresas se suman a las once restantes de cada jurisdicción, lo que lleva al mencionado total de trece prestadoras de capital privado.

En relación al **tamaño** de las empresas concesionadas, se encuentran fuertes heterogeneidades, aunque todas resultan significativamente menores en comparación con Aguas Argentinas, donde la población bajo su área de concesión comprendía a 9,2 millones de personas (Cuadro N° 3.9). Así, coexisten prestadoras privadas donde la población atendida no supera los 300 mil habitantes (Aguas del Valle, Aguas de La Rioja, Aguas de Formosa y Servicio de Aguas de Misiones) junto a otras que sobrepasan el millón (Azurix Buenos Aires, Aguas Provincias de Santa Fe, Aguas Cordobesas, Aguas del Gran Buenos Aires y Aguas de Salta).

Cuadro N° 3.9. Empresas privatizadas. Criterio de adjudicación, plazo de concesión y población atendida

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Criterio de adjudicación	Plazo de concesión	Población atendida (2001)*
Catamarca	Aguas del Valle	Mayor canon sobre facturación	30 años	174.065
Córdoba	Aguas Cordobesas**	Menor tarifa y mayor canon	30 años	1.267.521
Corrientes	Aguas de Corrientes	Menor tarifa	30 años	601.403
Formosa	Aguas de Formosa	Menor tarifa	30 años	245.078
La Rioja	Aguas de La Rioja	Gerenciamiento y concesión	30 años	184.968
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza	Mayor oferta por acciones (2da licitación)	95 años	1.191.380
Misiones	Servicio de Agua de Misiones	Menor tarifa	30 años	279.961
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires	Mayor canon (maximización)	30 años	2.067.275
Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires	Mayor canon (maximización)	30 años	1.686.332
Salta	Aguas de Salta	Programa de inversión	30 años	1.079.051
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe	Menor tarifa	30 años	1.762.060
Santiago del Estero	Aguas de Santiago	Menor tarifa	30 años	410.315
Tucumán	Aguas del Aconquija	Menor tarifa	30 años	862.594
Estado Nacional (AMBA)	Aguas Argentinas	Menor tarifa	30 años	9.200.000

* Población total en el área de cobertura de prestación tenga o no acceso a la red de agua y saneamiento.

** Sólo presta el servicio de agua potable.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

También son marcadas las diferencias en materia de cobertura, según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 1991 (Cuadro N° 3.1. de la sección 3.1.1). Las doce provincias que transfirieron el servicio al capital privado muestran situaciones heterogéneas. Se constata la presencia de jurisdicciones con fuertes déficits en agua potable y saneamiento (Misiones, Santiago del Estero, Formosa y Buenos Aires), algunas con una situación relativa intermedia (Salta, Tucumán y Mendoza) y también otras con altos niveles de cobertura en el servicio de agua pero muy bajos en saneamiento (Santa Fe, La

⁵⁶ Recuérdese que en el marco de este estudio se excluyen del análisis las restantes privatizaciones en el resto de la provincia de Buenos Aires: Sudamericana de Aguas -1992- Aguas de Balcarce -1994-, Aguas de Laprida -1996-, Aguas de la Costa -1998- y Aguas de Campana -1998-.

Rioja y Catamarca)^{57/58}. Idénticas consideraciones respecto de la situación imperante en materia de cobertura, pueden realizarse a principios del presente siglo, como resultante de los consiguientes ritmos de expansión durante el decenio 1991-2001.

Como se observa, la escasa cobertura no constituyó un límite a la privatización de los servicios; es más, en general fue la justificación para realizarla. Tampoco el proceso encontró un límite en la escala de las empresas involucradas. Así, capitales locales y, fundamentalmente, extranjeros ingresaron como accionistas de empresas de pequeña escala, tales como Aguas del Valle y Aguas de Formosa, entre otras.

La presencia de operadores internacionales da cuenta de la envergadura del proceso de transformación. Dentro de las **empresas transnacionales** (Cuadro N° 3.10), cabe destacar al grupo francés Suez y a su controlada Sociedad General de Aguas de Barcelona (AGBAR) en las concesiones relativamente más grandes (Aguas Argentinas, Aguas Provinciales de Santa Fe y Aguas Cordobesas). Una estrategia similar fue seguida por Azurix, subsidiaria norteamericana del grupo Enron (Azurix Buenos Aires y Obras Sanitarias de Mendoza), la francesa Vivendi, en prestadoras de envergadura grande y mediana (Aguas Argentinas y Aguas del Aconquija), el grupo español Dragados, con una inserción que incluyó tamaños diferentes de empresas (Aguas del Gran Buenos Aires, Aguas del Aconquija y Servicio de Aguas de Misiones -a través de Urbaser y Dycasa-). Con participación en una única empresa, cabe señalar al grupo español Fomento de Construcciones y Contratas (Aguas del Valle) y al francés Saur Internacional (Obras Sanitarias de Mendoza). Por último, también se verificó la presencia de capitales extranjeros con participaciones minoritarias, algunos de los cuales ingresaron tras un cambio de manos de acciones. Entre ellos, la Anglian Water Plc. (Aguas Argentinas), la Corporación Financiera Internacional, brazo financiero del Banco Mundial (Aguas Argentinas), la Thames Water Internacional Plc. (Aguas de Corrientes) e Italgas (Obras Sanitarias de Mendoza).

De esta manera, no puede decirse que hubo una estrategia de inserción selectiva por parte de las transnacionales, ya que ingresaron en la mayoría de las concesionarias (excluyendo a Aguas Argentinas, en ocho de trece), sin distinguir tamaño ni potencialidad del negocio. Situación que se verifica con la presencia de este tipo de capitales en prestadores de escala reducida, con bajos niveles de cobertura y condiciones socio-económicas relativamente desfavorables, como son los casos de Catamarca y Misiones.

Los **capitales nacionales** también tuvieron una participación activa en el proceso de privatizaciones, ya sea como accionistas principales o bien como socios secundarios. Bajo la primera forma de inserción también se verifica la presencia en varias prestadoras, como son los casos de Latinaguas (Aguas de La Rioja, Aguas de Salta y Aguas de Corrientes⁵⁹) y de Sagua Internacional (Aguas de Santiago y Aguas de Formosa). Así, las cinco empresas que están en manos de capitales locales tienen una escala media o baja, en comparación con el resto. Como socios minoritarios aparecen numerosas constructoras, empresas con intereses directos en las obras que realiza la prestadora. Entre otros, se pueden citar los

⁵⁷ Cabe reiterar que los datos censales corresponden a la totalidad de la provincia mientras que las empresas prestan el servicio sólo en una parte de ella.

⁵⁸ En Córdoba también se comprueba una marcada brecha entre la cobertura de ambos servicios (según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 1991, 71,5% en agua potable y 14,4% en cloacas). En este sentido, parece una ventaja para el operador privado que la privatización sólo haya incluido el servicio de agua potable, en tanto el deficitario sistema de saneamiento continuó a cargo de la municipalidad.

⁵⁹ La empresa Latinaguas recién ingresó en Aguas de Corrientes en 1995.

casos de Sociedad Comercial del Plata (Aguas Argentinas y Aguas Cordobesas), el grupo Roggio (Aguas del Aconquija y Aguas Cordobesas), Supercemento (Aguas del Aconquija), Constructora Delta (Aguas Cordobesas), Dalvian y Presidente (ambas en Obras Sanitarias de Mendoza), Curi Hnos. (Aguas de Santiago), Ginsa, Sideco Argentina y Emaco (Aguas de Corrientes). También tuvieron una participación muy activa el Banco de Galicia y de Buenos Aires y Meller (en Aguas Argentinas, Aguas Cordobesas y Aguas Provinciales de Santa Fe; es decir, en aquéllas controladas por el grupo Suez). Algunos accionistas (Sociedad Comercial del Plata, Meller, Sideco Americana, el grupo Roggio -en Aguas del Aconquija- y Supercemento) vendieron sus tenencias accionarias -o parte de las mismas- a los pocos años, una vez valorizada la empresa, lo que les dejó una importante ganancia patrimonial (Basualdo, E.M., 2006).

Cuadro N° 3.10. Empresas privatizadas. Composición accionaria original de los consorcios adjudicatarios

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Composición consorcios originales
Catamarca	Aguas del Valle	Proactiva Medio Ambiente (España): 50,0% y AESA (España): 50,0%
Córdoba	Aguas Cordobesas*	Suez (Francia): 28,9%, Sociedad Comercial del Plata: 13,3%, Sociedad General de Aguas de Barcelona (España): 11,1%, Meller: 6,7%, Banco de Galicia y Buenos Aires: 11,1%, Constructora Delta: 14,4% e Inversora Central: 14,4%
Corrientes	Aguas de Corrientes	Sideco Americana: 58,0%, Ing. Tauro: 26,0%, Ginsa: 6,0%, Emaco: 6,0%, Thames Water Int (Reino Unido): 2,0% y PPP: 2,0%
Formosa	Aguas de Formosa	Sagua Internacional: 80,0%, Hidrotechnics: 10,0% y PPP: 10,0%. Laboratorio Phoenix, 20%, Simali SA: 1 % y Sagua International Corporation, 79 %
La Rioja	Aguas de La Rioja	Latinaguas: 100,0%
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza	Saur Int. (Francia): 32,1%, Enron Capital & Trade Resources Argentina (EEUU): 32,1%, Italgas (Italia): 2,5%, Dalvian: 1,7%, Presidente: 1,7%, Estado Provincial: 20% y PPP: 10,0%
Misiones	Servicio de Agua de Misiones	Urbaser Argentina (España): 45%, Urbaser (España): 27,0 y Dycasa (España): 18,0
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires	Azurix (EEUU): 90,0% y PPP: 10,0%
Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires	Impregilo (Italia): 43,0%, Dragados (España): 27,0%, Aguas de Bilbao Bizkaia (España): 20% y PPP: 10,0%
Salta	Aguas de Salta	Lantiaguas: 90,0% y PPP: 10,0%
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe	Suez (Francia): 32,8%, Sociedad General de Aguas de Barcelona (España): 6,9%, Interagua (España): 9,5%, Banco de Galicia y Buenos Aires: 12,0%, Sociedad Comercial del Plata: 19,2%, Meller: 9,6% y PPP: 10,0%
Santiago del Estero	Aguas de Santiago	Sagua Internacional: 45,0%, Curi Hnos.: 15,0%, Editorial El Liberal: 15,0%, Cast TV: 15,0% y PPP: 10,0%
Tucumán	Aguas del Aconquija	Compagnie Generale des Eaux (Francia): 30,0%, Dycasa (España): 22,5%, Benito Roggio: 22,5%, Supercemento: 15,0% y PPP: 10,0%
Estado Nacional (AMBA)	Aguas Argentinas	Suez (Francia): 25,4%, Sociedad Comercial del Plata: 20,7%, Sociedad General de Aguas de Barcelona (España): 12,6%, Meller: 10,8%, Banco de Galicia y Buenos Aires: 8,1%, Compagnie Generale des Eaux (Francia): 7,9%, Anglian Water Plc. (Gran Bretaña): 4,5% y PPP: 10,0%

* Sólo presta el servicio de agua potable.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

En definitiva, la conformación de los consorcios muestra -mayoritariamente- la participación en los consorcios de grandes operadores en el nivel internacional, secundados por firmas constructoras locales. En menor medida, se involucran capitales locales como socios

mayoritarios, que en más de una prestadora quedaron al frente del servicio. En líneas generales, el **plazo de concesión** es de 30 años⁶⁰ (Cuadro N° 3.9).

Los criterios que pesaron para **seleccionar a los consorcios** ganadores variaron según la provincia en cuestión⁶¹. En general, se presentaron, en términos estilizados, dos grandes opciones: menor tarifa -ya sea mayor reducción o menor aumento- y mayor canon con, incluso -como en Córdoba- la convergencia de ambas, así como otros mecanismos de menor significación relativa. Claramente, la primera elección, siempre que se trate de una baja, tiene efectos positivos inmediatos en los usuarios, además de generar un mayor consenso con la reforma⁶², mientras que el segundo criterio da cuenta de la primacía de necesidades financieras, más que una verdadera opción de modelo de prestación.

Al igual que en la experiencia en el nivel nacional, la selección del operador se realizó mayoritariamente a partir de la menor tarifa ofrecida (seis provincias). Mientras que en la generalidad de los casos suponía reducciones sobre el nivel anterior, sólo en Tucumán la opción era el incremento de tarifas más bajo. Claramente, esta última opción resultó mucho más conflictiva, especialmente en una licitación donde sólo un consorcio llegó a la instancia de presentar la oferta económica⁶³ (Rais, J. et. al., 2002).

En segundo lugar, primó el criterio del mayor canon ofrecido o la mejor oferta por las acciones (cuatro provincias). En general, quienes optaron por esta segunda modalidad concretaron la privatización a partir del año 1998. En este sentido, no parece casual que coincida con la agudización de la crisis fiscal -nacional y provincial-, con la recesión económica y con las experiencias acumuladas en otras jurisdicciones subnacionales.

Como ejemplo de la jerarquización de los fondos, se destaca la experiencia de Buenos Aires. La licitación incluía una importante zona de concesión, pero dejaba a criterio de los participantes la posibilidad de ofrecer por la totalidad o bien por subáreas previamente definidas. Finalmente, el consorcio encabezado por Azurix ganó la licitación en cinco subáreas -la sexta quedó vacante y, con posterioridad fue adjudicada a Aguas del Gran Buenos Aires-. Mientras que fue el único oferente en dos subáreas, en las tres restantes el canon propuesto fue casi 18 veces más que el de su inmediato competidor (Azpiazu, D. y Bonofiglio, N., 2006). Es decir, pesaba más la maximización de fondos frescos que el diseño del nuevo modelo de gestión, dejando en manos del sector privado la decisión de crear una única empresa o fomentar su fragmentación.

⁶⁰ Originalmente, en Corrientes el plazo de concesión también era de 30 años, pero se extendió cinco años más tras una renegociación contractual llevada a cabo en diciembre de 2004 (Decreto N° 2.962/04). Mientras que en Mendoza el período de concesión triplicó los restantes, al totalizar 95 años.

⁶¹ En rigor, el concurso para seleccionar al consorcio operador cuenta con varias etapas y no se reduce a un único criterio. El proceso consiste en la presentación de dos sobres. En general, en el primero se presentan los antecedentes de la firma y la oferta técnica (antecedentes del operador, antecedentes financieros de las firmas participantes, el plan de obras, los compromisos de financiamiento, entre otros). Sólo a aquellos consorcios que superaron la calificación técnica se les evalúa la oferta económica (segundo sobre). Esta suele contener la propuesta tarifaria y, en algunos casos, el canon ofrecido y las inversiones a realizar con el flujo de fondos operativos. Si bien los dos sobres son considerados a la hora de determinar el consorcio ganador, la oferta económica suele tener una mayor ponderación. Aquí se toma como criterio de adjudicación el componente más importante de la oferta económica (tarifa, canon, inversiones).

⁶² Claro que una temprana renegociación que incluya aumentos de tarifa puede eliminar esas ventajas, como ocurrió en Aguas Argentinas y en Aguas Provinciales de Santa Fe. Al respecto, ver Azpiazu, D. y Forcinito, K (2004) y Pesce, J. (2006), para cada caso.

⁶³ El aumento inicial propuesto era del 94,1%, que ante el pedido del gobierno provincial, se redujo al 67,9%. A este incremento se sumaba la tasa del Impuesto al Valor Agregado (21%), la tasa para el ente regulador (6%) y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (2,5%).

Las tres experiencias restantes comprenden el caso de Salta, donde primó el programa de inversiones financiado con ingresos provenientes de la tarifa -tras modificar la propuesta original de la mayor oferta por acciones-, la privatización “demorada” de Aguas de La Rioja, y el atípico ejemplo señalado de la provincia de Córdoba donde el criterio de adjudicación contemplaba no sólo la mayor reducción de la tarifa sino también el mayor canon ofrecido (ponderando los dos componentes para seleccionar al consorcio ganador).

Por último, cabe señalar que los procesos de transferencia en varias provincias atravesaron dificultades que fueron alterando los diseños originales en distintos aspectos o bien que demoraron los procesos. Al caso de La Rioja -gerenciamiento ante la falta de presentación de garantías del consorcio ganador y luego privatización- y Salta -modificación del criterio de adjudicación-, se suman los de Córdoba y Mendoza.

En Córdoba, el proceso licitatorio sufrió demoras debido a las impugnaciones cruzadas de los distintos consorcios participantes. De todas formas, no hubo modificaciones en el resultado y el consorcio designado ganador en primera instancia (encabezado por Suez) finalmente se hizo cargo de la concesión. Sin embargo, poco tiempo después, se produjo una modificación en la estructura de capital, con el ingreso del grupo Roggio, accionista que había participado también en la licitación en otro consorcio y que había presentado impugnaciones sobre el ganador.

En Mendoza, las modificaciones alteraron radicalmente el modelo original de prestación. En efecto, la privatización de Obras Sanitarias de Mendoza preveía un esquema donde el accionista mayoritario iba a ser el Estado provincial, donde el capital privado iba a tener a su cargo el gerenciamiento -con opción de comprar una participación minoritaria del 20%-. En ese marco, la selección del operador iba a estar dada por la calidad del proyecto técnico. Sin embargo, más allá de que se realizó la licitación entre marzo de 1995 y junio de 1996, donde precalificaron cuatro consorcios (entre ellos Saur/Italgas) el proceso fue anulado en 1996. La resistencia de la empresa finalmente seleccionada en la segunda licitación -controlada por Saur de Francia-, la asunción de un nuevo gobierno provincial y el cambio en las condiciones financieras de la provincia llevaron a una reformulación del esquema, donde se invirtieron los roles: en manos de accionistas privados quedó el 70% y en el Estado, un 20% -el resto, para los empleados-. El criterio para seleccionar la oferta pasó a ser la mayor oferta económica por las acciones, una orientación de “caja”.

3.2.2. Los prestadores tradicionales

Si bien el proceso de privatizaciones tuvo amplia adscripción provincial, no alcanzó al conjunto de las jurisdicciones. En once provincias se continuó con el régimen de prestación que deviene del proceso de descentralización de Obras Sanitarias de la Nación en la década de 1980 (ver sección 2), cuando pasaron a operar el servicio las actuales prestadoras provinciales o municipales -más allá de que hayan sufrido modificaciones jurídico-administrativa menores-, y también las cooperativas que venían prestando el servicio con anterioridad. De todas formas, en algunas jurisdicciones se alentó la privatización de las operadoras públicas, pero el proceso sólo alcanzó la conversión de la empresa estatal en sociedad anónima -un paso previo a la transferencia que se volvió definitivo-. En consecuencia, en estas once jurisdicciones los servicios quedaron al frente de sociedades y empresas del Estado, direcciones provinciales, organismos descentralizados, cooperativas, municipios y sociedades anónimas de capital estatal (Cuadro N° 3.11).

La pregunta que subyace entonces es por qué, frente a las presiones del gobierno nacional y los organismos internacionales, las jurisdicciones mantuvieron la prestación del servicio en manos de los prestadores tradicionales. Si bien dentro de este grupo se destaca, en promedio, una escala menor que las empresas privatizadas -ninguna tiene a su cargo una población atendida que supere los 700 mil habitantes-, cabe recordar que se han concesionado empresas chicas, como las de Catamarca, La Rioja, Formosa y Misiones -todas por debajo de los 300 mil habitantes-. En relación con la cobertura, la mayoría mostraba niveles por encima del promedio en agua potable y, en menor medida, en saneamiento. La excepción era Chaco, que se encontraba entre las cinco peores jurisdicciones en materia de acceso a ambos servicios.

Entonces, ¿por qué estas provincias no privatizaron el servicio? Un primer límite consiste en la prestación por medio de cooperativas, como es el caso de Chubut, donde no se podía transferir el servicio porque no estaba en manos del Estado provincial. Por otro lado, en las provincias patagónicas la cultura ambientalista de larga data, la mencionada reducida escala de las empresas -la población atendida no supera los 260 mil habitantes- junto a la prestación municipal y cooperativa pudieron haber contribuido a que las jurisdicciones de la región se mantuvieran al margen de la ola privatizadora.

De las restantes, en San Luis y Entre Ríos pudo haber influido que las empresas estuvieran en manos de las municipalidades -en vez de en los gobiernos provinciales-, más alejadas de las presiones de la administración central.

Por último, en Jujuy, San Juan y Chaco sí se llevaron a cabo intentos -que finalmente no prosperaron- por transferir el servicio al sector privado. En la primera, los caminos hacia la concesión incluyeron la transformación, en diciembre de 1994, de la Dirección Provincial de Agua Potable y Saneamiento de Jujuy en Aguas de los Andes, una sociedad anónima con el 90% de las acciones en manos del Estado provincial (Decreto N° 2.091-E-94) -el 10% restante, en poder de los trabajadores- y, luego, en mayo del año 1995, el dictado de un marco regulatorio para la concesión del servicio (Decreto N° 3.218-OP-95). Sin embargo, tratándose de una empresa eficiente, que se autofinanciaba y podía atender sin recurrir a subsidios públicos a diversas localidades dispersas, de relativamente escasa densidad demográfica, se optó por mantenerla bajo la órbita pública. En San Juan, los “avances” fueron menores. Además de la sanción de las leyes de Reforma del Estado y del Régimen de concesiones (N° 6.693 y 6.697, respectivamente), no se avanzó en el proyecto privatista original.

En Chaco, a diferencia del resto, el mantenimiento de un modelo de prestación pública estaba establecido en el artículo 49 de la Constitución provincial de 1957. Pese a esta restricción, el intento de privatizar la empresa provincial se llevó a cabo en 1994 por medio de la sanción de la Ley N° 3.983, que modificaba tal artículo de la Constitución. Debido a su menor rango jurídico, se realizó una Consulta Popular, como preveía la carta magna, que fue rechazada por la mayoría de la población. De esta manera, se cerró el camino a la privatización de la empresa (Rozé, J., 2003). De todas formas, los problemas hídricos de la provincia, la situación socio-económica de su población y los déficits de cobertura convertían a la empresa en un negocio relativamente poco atractivo.

Más allá de su inserción patagónica, en el caso de Río Negro también se intentó transferir el servicio. En efecto, las bases para la privatización de la empresa provincial de agua se sentaron en las Leyes N° 3.183 a 3.185, de diciembre de 1997. En la primera se sancionó el marco regulatorio y se dispuso la creación de un ente sectorial, mientras que en las dos

restantes se creó Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado -ARSE-, que reemplazó en las funciones de prestación del servicio de agua potable, saneamiento y riego al Departamento Provincial de Aguas. Finalmente, ya en el año 2001, se subdividió la empresa, quedando en Aguas Rionegrinas Sociedad Anónima el segmento de agua potable y saneamiento, y en ARSE el riego, al tiempo que perdían fuerza las intenciones de privatizar el servicio de provisión de agua potable y cloacas.

En definitiva, por distintas vías el resultado es el mantenimiento de los prestadores tradicionales en las provincias de referencia. Claro que, como resultado de los distintos procesos -descentralización, municipalización, privatización frustrada- conviven diversas formas jurídicas y niveles de gobierno.

En líneas generales, las prestaciones no sufrieron alteraciones en su modo de gestión. La mayoría de las prestadoras no tienen un plazo de concesión delimitado ni tampoco un contrato con obligaciones y derechos. Las excepciones son las cooperativas, que en definitiva son sujetos del derecho privado, y Aguas Rionegrinas, que en 1998 -cuando todavía era una sociedad estatal- firmó un contrato que establecía un plazo de concesión de 30 años. Así, resulta una experiencia novedosa en materia de definición de derechos y obligaciones de una prestadora pública⁶⁴, que -de todas formas- fue imitada por Santa Fe, en el marco de la reestatización del servicio de agua potable y saneamiento (ver sección 3.2.3).

En el Cuadro N° 3.11 pueden consultarse algunas características de estas empresas que, por su simpleza, no demandan mayores comentarios.

⁶⁴ La Ley N° 3.928, promulgada a principios de 2005, incorporó una serie de modificaciones importantes en dicho marco regulatorio tendientes al fortalecimiento de la prestación del servicio con criterio social.

Cuadro N° 3.11. Empresas públicas y cooperativas

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Tipo de sociedad	Inicio de actividades	Prestador anterior	Plazo de concesión	Población atendida (2001)*
Empresas provinciales						
Jujuy	Aguas de los Andes	Sociedad anónima	Junio 1995	Dirección Provincial de Agua Potable y Saneamiento de Jujuy		611.888
Río Negro	Aguas Rionegrinas	Sociedad anónima	Diciembre 2001	Aguas Rionegrinas SE	30 años	436.214
Chaco	Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial	Sociedad del Estado	Febrero 1981	Obras Sanitarias de la Nación		667.589
San Juan	Obras Sanitarias de San Juan	Sociedad del Estado	1981	Obras Sanitarias de la Nación		620.023
Santa Cruz	Servicios Públicos Sociedad del Estado de Santa Cruz (SPSE)	Sociedad del Estado	Octubre 1980	Obras Sanitarias de la Nación		191.786
Neuquén	Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS)	Ente autárquico	Agosto 1988	Administración Provincial de Aguas		255.167
Tierra del Fuego	Dirección Provincial Obras y Servicios Sanitarios**/***	Ente autárquico	Febrero 1981	Obras Sanitarias de la Nación		46.631
Empresas municipales						
Buenos Aires	Obras Sanitarias de Mar del Plata	Ente autárquico	1984	Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR)		551.330
Entre Ríos	Obras Sanitarias de Paraná	Ente autárquico	Enero 1981	Obras Sanitarias de la Nación		247.310
Entre Ríos	Ente Descentralizado de Obras Sanitarias (EDOS)	Ente autárquico	Enero 1981	Obras Sanitarias de la Nación		138.099
San Luis	Servicios Básicos (SERBA)	Ente autárquico	Diciembre 1991	Servicio de Agua Potable y Saneamiento (SAPYC)		153.322
La Pampa	Dirección de Hidráulica de la municipalidad de Santa Rosa	Dirección municipal	Agosto 1980	Obras Sanitarias de la Nación		75.067
Cooperativas						
Chubut	Cooperativa Eléctrica de Consumo y Vivienda Ltda. (Trelew)	Cooperativa	1989	Municipalidad de Trelew	10 años	88.305
La Pampa	Cooperativa Regional de Electricidad, de Obras y Otros Servicios de General Pico Ltda. (CORPICO)	Cooperativa	Febrero 1995	Municipalidad de Gral. Pico	30 años	52.475

* Población total en el área de cobertura de prestación tenga o no acceso a la red de agua y saneamiento.

** Originalmente, se denominaba Dirección Territorial Obras y Servicios Sanitarios. Cambió su nombre en el marco de la provincialización.

*** Sólo presta el servicio de agua potable.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

3.2.3. La postconvertibilidad: reestatizaciones, cambios de manos y renegociaciones

Las particularidades del sector de agua y saneamiento -baja cobertura, reducidos ingresos de la población, especialmente aquellos sin acceso al servicio, altos costos hundidos, escasas inversiones en el período previo a la privatización, etc.- permitían suponer episodios conflictivos en la gestión de las empresas privatizadas. Escenario que se hizo más probable a partir de la sanción de la Ley de Emergencia, pero que no se remite exclusivamente a este

contexto. De hecho, antes y después de la devaluación de la moneda y del proceso de orden nacional de renegociación integral de los contratos, fueron recurrentes las modificaciones de diversas cláusulas contractuales; buena parte de las cuales fueron alentadas por las mismas empresas ante las ofertas oportunistas que presentaron en el marco de su estrategia de inserción en el mercado argentino (BID, 2007 y Azpiazu, D., 2002a)⁶⁵. En ese sentido, si bien las renegociaciones contractuales durante la vigencia de la convertibilidad fueron, en general, puntuales y específicas -reconociendo ciertas similitudes, como en los casos, de Aguas Argentinas y Aguas Provinciales de Santa Fe⁶⁶-, en la postconvertibilidad alcanzan al conjunto de las concesiones otorgadas al capital privado.

En efecto, como queda reflejado en el Cuadro N° 3.12, algunos de estos casos desembocaron en la rescisión de los contratos y la consiguiente reestatización de los servicios y, en otros, los menos, en “cambios de manos” en el interior de los consorcios privados. De todas maneras, no cabe duda que los “cambios de manos”, en su sentido más amplio, adquieren una particular significación en la fase de la postconvertibilidad, en el ámbito de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento.

⁶⁵ Según el BID (2007): “Es difícil determinar en qué medida hubo expectativas desmedidas de parte de las empresas que no se cumplieron. Por su naturaleza, estos servicios son negocios de largo plazo. Con todo, **es evidente que los operadores internacionales han demostrado ser altamente sensibles a los resultados financieros de corto plazo, lo que además induce comportamientos oportunistas. Los grandes operadores llegaron masivamente, lo cual muestra una cierta minimización o desconocimiento de los riesgos involucrados**” (las negrillas son propias).

⁶⁶ Ver Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2004) y Pesce, J. (2006).

Cuadro N° 3.12. “Cambios de manos” en las operadoras del servicio de agua y saneamiento durante la postconvertibilidad

Jurisdicción	Prestador privado	Población Atendida ^(a) (miles)	Reestatización	Fecha rescisión	Cambio de manos ^(b)		Demanda CIADI / UNCITRAL
					Total	Parcial	
Catamarca	Aguas del Valle SA	174,1	-	-	E/? ^(c)	-	-
Córdoba	Aguas Cordobesas SA	1.267,5	-	-	-	E/N	Sí ^(d)
Corrientes	Aguas de Corrientes SA	601,4	-	-	-	N/N	-
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza SA	1.191,3	-	-	-	E/N	Sí ^(e)
Misiones	Servicio de Agua de Misiones SA	280,0	-	-	-	E/E	-
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires SA	2.067,3	Sí	Marzo 2002	-	-	Sí ^(f)
Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires SA	1.686,3	Sí	Julio 2006	-	-	Sí ^(g)
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe SA	1.762,1	Sí	Enero 2006	-	-	Sí ^(h)
Estado Nacional (AMBA)	Aguas Argentinas SA	9.200,0	Sí	Marzo 2006	-	-	Sí ⁽ⁱ⁾
Total		18.240,9					

(a) Como criterio de unificación se toma la población relevada en el Censo Nacional de Población 2001. En algunos pocos casos, debido a la presencia de más de un prestador por localidad, el área no se condice plenamente con la señalada.

(b) Para señalar los cambios, se utilizan las letras E (extranjera), N (nacional). Así, E/N significa que un porcentaje o la totalidad de las acciones de una empresa pasaron de manos de una empresa de capital extranjero a una de capital nacional.

(c) El contrato ha sido rescindido pero todavía no se ha convocado a una nueva licitación.

(d) Presentación realizada ante el CIADI por Aguas Cordobesas SA, Suez y Sociedad General de Aguas de Barcelona SA (Caso N° ARB/03/18). Esta demanda fue finalmente retirada, a partir de la transferencia de las tenencias accionarias por parte de las transnacionales.

(e) Presentaciones realizadas ante el CIADI por el grupo Saur Internacional (Caso N° ARB/04/4) y por Azurix Corp. (Caso N° ARB/03/30).

(f) Presentación realizada ante el CIADI por Azurix Corp. (Enron) (Caso N° ARB/01/12).

(g) Presentaciones realizadas ante el CIADI por Impregilo (Caso N° ARB/07/17) y Urbaser y Aguas de Bilbao (Caso N° ARB/07/26).

(h) Presentación realizada ante el CIADI por la Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona SA e Interagua Servicios Integrales de Agua SA (Caso N° ARB/03/17).

(i) Presentación realizada ante el CIADI por Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona SA y Vivendi Universal SA (Caso N° ARB/03/19).

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología, sobre la base de información del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y CIADI (<http://www.worldbank.org/icsid>).

Las reestatizaciones

El retorno a la gestión estatal se comprobó en cinco empresas privatizadas, incluyendo a las cuatro mayores concesiones en términos de cobertura. Justificadas por los numerosos incumplimientos en distintos aspectos contractuales y argumentando culpa del concesionario, las reestatizaciones involucraron los casos de Aguas del Aconquija en el año 1997, Azurix Buenos Aires en el año 2002, Aguas Provinciales de Santa Fe, Aguas Argentinas y Aguas del Gran Buenos Aires, todas en el año 2006 (Cuadro N° 3.13). Como se desprende de las fechas, estos procesos no respondieron únicamente a la devaluación de la moneda y a la pesificación y desindexación de las tarifas (aunque mayoritariamente se efectivizaron en el marco de las disposiciones de la Ley de Emergencia), sino que también obedecen a problemas de concepción del modelo privatista (como es el caso de la provincia de Tucumán). De todos modos, existen suficientes elementos de juicio como para afirmar que el nuevo régimen macroeconómico restó “interés” al capital extranjero de continuar operando en el sector en la Argentina e impulsó a los estados involucrados (nacional y provincial) a la consiguiente reestatización de los servicios.

Cuadro N° 3.13. Empresas reestatizadas

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Existencia de contrato	Causales de rescisión	Fecha de rescisión	Prestador anterior	Marco Regulatorio actual
Buenos Aires	Aguas Bonaerenses SA	No	Incumplimientos varios	Marzo 2002	Azurix Buenos Aires	Decreto 878/03
Buenos Aires	Aguas Bonaerenses SA	No	Incumplimientos varios	Julio 2006	Aguas del Gran Buenos Aires	Decreto 878/03
Santa Fe	Aguas Santafecinas SA	Sí	Incumplimientos varios	Enero 2006	Aguas Provinciales de Santa Fe	Ley 11.220 de 1994
Tucumán	Sociedad Aguas del Tucumán SA*	No	Incumplimientos varios	Septiembre 1997	Aguas del Aconquija	Ley 6.529 de 1993
Estado Nacional (AMBA)	Agua y Saneamientos Argentinos SA	Estaría por firmarse	Incumplimientos varios	Marzo 2006	Aguas Argentinas	Ley 26.221 de 2007

* Sociedad Aguas del Tucumán se constituyó en enero de 2004. Previamente la empresa estatal se denominó Obras Sanitarias de Tucumán.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

En relación a la experiencia de la primera reestatización del sector, llama la atención el corto período que estuvo al frente del servicio la empresa **Aguas del Aconquija**⁶⁷. En efecto, sólo dos años y dos meses -julio de 1995 a septiembre de 1997- duró el proceso de gestión de capital privado, signado por permanentes renegociaciones y conflictos con los usuarios⁶⁸.

Como se mencionó, el consorcio Aguas del Aconquija inició su concesión con un considerable aumento tarifario (106%), lo que generó un fuerte rechazo de la población. Escenario que se agravó cuando en enero de 1996 hubo problemas de potabilidad del agua -de color marrón, por contaminación con manganeso- por casi un mes. Frente a estos conflictos, se sucedieron las renegociaciones con el gobierno provincial, en el marco de fuertes presiones de la Administración Nacional para mantener privatizado el servicio y una intensa protesta social en contra de la empresa. Sin solución a corto plazo y con un gran número de usuarios sin abonar las facturas a modo de protesta, a fines de 1996 la empresa presentó una demanda en el CIADI (Caso N° ARB/97/3)⁶⁹, a la par que intimaba a los usuarios a pagar, con la amenaza de cortar el servicio.

En abril de 1997 se llegó a un acuerdo entre las tres partes (gobierno provincial, nacional y Aguas del Aconquija), donde principalmente se contemplaba una reducción del 20% de la tarifa, la disminución del monto de inversiones, la condonación de las sanciones por incumplimientos y la restricción del área de concesión sólo a la capital provincial (el segmento, potencialmente, más rentable). Sin embargo, la legislatura modificó el contrato -prohibiendo el corte por falta de pago, entre otros puntos-, lo que no fue aceptado por la empresa (Crenzel, E., 2004).

Sin posibilidades de un nuevo acuerdo, en agosto de 1997, Aguas del Aconquija rescindió el contrato "por culpa del concedente", mientras el gobierno provincial hizo lo propio en

⁶⁷ Para ampliar, ver Crenzel, E. (2004).

⁶⁸ Al respecto resultan suficientemente elocuentes las consideraciones del propio Banco Interamericano de Desarrollo: "No se puede pasar por alto un cierto grado de incompetencia de algunos operadores, quienes con un muy mal manejo político y técnico o con un comportamiento directamente oportunista, intentaron obtener rentas incrementando desproporcionadamente las tarifas, o promovieron continuas renegociaciones del contrato sin que existiera la base de apoyo político que permitiera sostener el impacto social negativo que ello causó" (BID, 2007).

⁶⁹ A fines de 2007, sin resolución arbitral definitiva.

septiembre (Decreto N° 2.270/97), aduciendo “culpa del concesionario”. De todas formas, el consorcio siguió al frente del servicio hasta octubre de 1998, cuando fue reemplazado por Obras Sanitarias del Tucumán, una empresa provincial con la gestión a cargo del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento -ENOHSA-. Finalmente, en enero 2004, se creó la Sociedad Aguas del Tucumán, una sociedad anónima de capital estatal, quien continúa al frente del servicio.

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 internacional⁷⁰. La adjudicación de la prestadora bonaerense resultaba vital para capitalizarse, ya que contaba con pocos activos y no había sido elegida en concursos internacionales anteriores.

Para ello, avalado por la experiencia de otras prestadoras, su estrategia consistió en realizar una oferta oportunista para luego renegociar diversas cláusulas contractuales. Así, frente a un proceso licitatorio que jerarquizaba los recursos para la provincia, ofreció un canon muy elevado, desproporcionado con la realidad financiera del servicio (BID, 2007).

De inmediato, Azurix Buenos Aires intentó modificar ciertas condiciones contractuales, tanto en lo relativo al Programa de Optimización y Expansión del Servicio -POES- como en lo concerniente a las tarifas residenciales. Mientras buscaba unilateralmente aumentarlas -lo que sólo ocurrió en 2000 y respecto de los hogares que presentaban variaciones constructivas-, no avanzaba en el POES, debido a que su propuesta recién fue aprobada en el año 2001 (es decir, casi dos años después de la toma de posesión).

En paralelo, las condiciones financieras de Azurix se deterioraban notablemente, con la rápida caída de sus acciones y sin financiamiento disponible, ante la negativa de distintos organismos internacionales de otorgarle préstamos⁷¹.

Por último, cabe resaltar los distintos conflictos con el servicio en su área de prestación, entre los que se destaca especialmente la denominada “crisis del agua” en abril de 2000 en Bahía Blanca y Punta Alta, donde más de 400 mil usuarios quedaron un mes sin agua potable.

Sin posibilidades de solución, en octubre de 2001, un mes antes de que Enron presentase su solicitud de reorganización y quiebra en los EEUU, Azurix Buenos Aires rescindió el contrato “por culpa del concedente” -decisión empresaria que fue rechazada por falta de justificativos (Decreto N° 2.598/01)- y, a la vez, la operadora elevó una demanda en el CIADI (Caso N° ARB/01/12)⁷². Posteriormente, liquidados sus activos en otros países -incluso aquellos que habían servido de antecedentes técnicos-, la prestadora entró en cesación de pagos en enero de 2002 y al mes siguiente, en concurso. En ese marco, el Poder Ejecutivo provincial dictó el 12 de marzo de 2002 el Decreto N° 508/02 por el cual rescindió el contrato por culpa del concesionario con retroactividad al 7 de marzo, por diversas causales. En su lugar, por medio del Decreto N° 517/02 -ratificado por la Ley N° 12.989-, se creó Aguas Bonaerenses, una sociedad anónima de capital estatal.

⁷⁰ Para este caso y los restantes, ver Azpiazu, D. y Bonofiglio, N. (2006).

⁷¹ Cabe aclarar que tras la adjudicación realizó un lanzamiento público de acciones, pero la recaudación fue utilizada para repagar un préstamo a su matriz.

⁷² En julio de 2006, el tribunal arbitral condenó a la Argentina a pagar 165,2 millones de dólares, poco menos del 30% del reclamo original de la empresa. El Estado argentino pidió la nulidad de dicho fallo arbitral.

Las tres restantes reestatizaciones estuvieron fuertemente influenciadas por el nuevo escenario macroeconómico de 2002. En ese sentido, en los tres casos, la política de reestatización parecería más una respuesta ante la escasa predisposición a renegociar por parte de los concesionarios que a un replanteo estratégico acerca del Estado como prestador de los servicios públicos esenciales que involucran los derechos humanos de la ciudadanía.

Así, los casos de **Aguas Provinciales de Santa Fe** y **Aguas Argentinas** tienen trayectorias coincidentes, si bien el gobierno santafecino rescindió antes que su par nacional⁷³.

Las similitudes se encuentran desde el inicio de las concesiones. Con el grupo Suez como principal accionista, los primeros años de gestión estuvieron caracterizados por las derivaciones previsibles de la presentación original de una oferta oportunista, las constantes renegociaciones -entre ellas, un aumento tarifario durante el primer año de concesión- y la suspensión de compromisos de obras. Así, con anterioridad a la devaluación, se habían alterado el contrato, siempre favoreciendo a las prestadoras (BID, 2007)⁷⁴.

Tras la sanción de la Ley de Emergencia Económica, el grupo Suez realizó fuertes reclamos orientados a reestablecer el equilibrio económico-financiero de ambas empresas, claro que sin hacer mención a los incumplimientos acumulados. Si bien el elevado endeudamiento externo era también un problema común, era más trascendente para Aguas Argentinas, por lo que no resulta sorprendente su pretensión de obtener un “seguro de cambio retroactivo” (Azpiazu, D. y Forcinito, K., 2004).

Tanto a nivel nacional como provincial se fueron sucediendo las renegociaciones, que incluso se formalizaron en sendas actas acuerdos. En octubre de 2002 se firmó la correspondiente a Aguas Provinciales de Santa Fe, donde se estableció la suspensión de la mayoría de las metas fijadas, la compensación de deudas, la suspensión de los cortes del servicio por falta de pago -cuyo costo debían comenzar a afrontar la provincia- y la suspensión de las sanciones (Pesce, J., 2006). Sin embargo, rápidamente la prestadora realizó nuevos reclamos y, ante el rechazo de sus peticiones, presentó una demanda ante el CIADI en julio de 2003 (Caso N° ARB/03/17⁷⁵).

Por su lado, Aguas Argentinas y el gobierno nacional recién firmaron el Acta Acuerdo en mayo de 2004. Las distintas renegociaciones que se intentaron con anterioridad chocaban con las exigencias de la empresa, que incluso llegó a presentar una demanda en el CIADI en el año 2003 (Caso N° ARB/03/19⁷⁶). También en esta ocasión el acuerdo firmado no tuvo mayores repercusiones efectivas, ante los nuevos y crecientes reclamos de la prestadora.

⁷³ Para un estudio detallado de la experiencia santafecina, ver Pesca, J. (2006).

⁷⁴ Como señala el BID (2007): “...una parte significativa de los problemas asociados con la rescisión de las concesiones de Aguas Argentinas SA y de la provincia de Santa Fe se originó antes de la crisis de fines de 2001. Efectivamente, en ambos casos se dieron renegociaciones sustantivas de los contratos a los pocos meses de su inicio, lo cual condujo a que se hicieran modificaciones en cuanto a sus términos, sus metas, niveles de inversión y tarifas. Fundamentalmente se promovió el cambio del marco regulatorio, de uno en el cual se había licitado un conjunto de obras y objetivos por una tarifa mínima, a uno en el cual se modeló el equilibrio económico-financiero de la concesión y se negociaron cambios en términos de dicho equilibrio. Ello condujo a un esquema de renegociaciones en el cual el riesgo empresarial fue mitigado, se introdujeron ineficiencias de costos y se permitió que los concesionarios explotaran, a través de un comportamiento calificado como de “oportunista”, rentas de carácter monopólico”.

⁷⁵ A fines de 2007, la demanda presentada por Suez, Agbar e Interagua se encontraba entre los casos pendientes de resolución por parte del CIADI.

⁷⁶ A fines de 2007, la demanda presentada por Suez, Agbar y Vivendi, socios mayoritarios de Aguas Argentinas, se encontraba pendiente de resolución arbitral.

Así, las renegociaciones con cada concesionaria resultaban cada vez más conflictivas y, más allá de algunos intentos por encauzar el conflicto -especialmente en Santa Fe- Aguas Provinciales de Santa Fe y Aguas Argentinas rescindieron el contrato por “culpa del concedente”, mientras negociaban para transferir sus acciones a otras empresas. Ambos gobiernos rechazaron los argumentos presentados, rescindieron los contratos por múltiples incumplimientos empresarios y crearon sendas sociedades anónimas de capital estatal.

En el caso de Santa Fe, la reestatización fue en enero de 2006 (Decreto N° 243/06), pasando a cargo del servicio Aguas Santafecinas, creada días antes (Decreto N° 193/06). Dos meses después, en marzo de 2006, los Decretos N° 303 y 304 dispusieron la rescisión del contrato de concesión con Aguas Argentinas, y la creación de Agua y Saneamientos Argentinos -AySA-, respectivamente.

El caso de **Aguas del Gran Buenos Aires** (AGBA) presenta similitudes con el de Azurix Buenos Aires. De hecho, AGBA operaba en el área vacante -y presumiblemente menos rentable- de la licitación que ganara Azurix. Además, los episodios más conflictivos también incluyen 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.

Ya en el año 2001, recién en el segundo del período de concesión, se sucedieron los reclamos de la empresa para modificar las condiciones contractuales, bajo el argumento de que no podía obtener ganancias como resultado de la crisis económica, circunstancia conocida de ante mano por la empresa. A juicio de Aguas del Gran Buenos Aires, los principales inconvenientes eran las altas tasas de incobrabilidad, las deficiencias en el padrón de usuarios y, como correlato, las dificultades para cumplir el POES y conseguir financiamiento.

La ruptura del régimen de convertibilidad agudizó las protestas empresarias, concentradas particularmente sobre la pesificación de las tarifas. Pese a que se prolongaban los incumplimientos en diversos rubros del contrato (inversiones, potabilidad, tratamientos de los líquidos cloacales) y la legislatura provincial se había pronunciado en mayo de 2004 a favor de la rescisión, la prestadora continuó con las renegociaciones mientras seguía al frente del servicio.

Frente a la reestatización llevada a cabo por el Poder Ejecutivo Nacional en el caso de Aguas Argentinas, la provincia siguió el mismo camino y rescindió el contrato de concesión en julio de 2006 (Decreto N° 1.666/06). Luego dispuso que el área de concesión pase a ser gestionada por Aguas Bonaerenses (Decreto N° 1.667/06). Tras la rescisión contractual, se elevaron dos demandas en el CIADI, una presentada por Impregilo, quien poseía el 43% de las acciones (Caso N° ARB/07/17), y otra por Urbaser y Aguas de Bilbao Biskaia, los restantes accionistas (Caso N° ARB/07/26)⁷⁷.

La reversión de las concesiones privadas pone de manifiesto las dificultades que conlleva la prestación privada de un servicio con alto impacto en la población y que posee particularidades estructurales que lo hacen menos rentable que otros sectores de infraestructura (importantes costos hundidos, alta tasas de incobrabilidad, dificultades asociadas al corte o suspensión del servicio por falta de pago, mayores costos de expansión y fuerte impacto ambiental).

⁷⁷ En ambas demandas, a fines de 2007, no se habían constituido los respectivos tribunales arbitrales para su tratamiento.

La reestatización de los servicios de agua potable y saneamiento constituyen fenómenos de escala regional (BID, 2007). A la vez, deja en evidencia las falencias del proceso privatizador: su celeridad, la jerarquización del monto de recursos (Azurix Buenos Aires y Aguas del Gran Buenos Aires), los aumentos tarifarios, ya sea en el momento de ingreso del consorcio (como en el caso de Aguas del Aconquija, agravado por la falta de competencia en la licitación) o inmediatamente después de su adjudicación (Aguas Argentinas y Aguas Provinciales de Santa Fe). De todas formas, los múltiples y graves incumplimientos en que incurrieron los concesionarios privados del país justificarían sobradamente la decisión de las autoridades oficiales de rescindir los respectivos contratos.

Por último, llama la atención cómo las reestatizaciones devinieron en la creación de empresas estatales bajo la forma jurídica de sociedad anónima, en vez de empresas o sociedades del Estado. La elección de este tipo de forma jurídica (SA) 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) y dotarlas de una mayor “eficiencia”, como las empresas privadas. Sin embargo, se las ha eximido de toda definición de metas y objetivos, ya que salvo en el caso de Santa Fe, ninguna ha firmado un contrato de concesión.

Cambios de manos: el ingreso de capitales locales

Como se señaló, durante la vigencia del régimen de convertibilidad, fuera de algunos pocos casos de transferencias de tenencias accionarias entre agentes privados (como fuera el caso de Sociedad Comercial del Plata o el grupo Meller en Aguas Argentinas, o el de Superceamento en Aguas del Aconquija), prácticamente no se registraron cambios de significación en la conformación de los consorcios que originalmente resultaron adjudicatarios.

Si bien dentro de las modificaciones en la estructura de capital de las prestadoras predominaron las reestatizaciones, en la postconvertibilidad también se verificaron, en menor medida, importantes reestructuraciones accionarias que involucraron agentes privados. Estos cambios han alcanzado a prestadoras de diverso tamaño y se destaca como denominador común la salida del capital transnacional.

En efecto, en las prestadoras de mayor escala, (Córdoba y Mendoza), la salida de operadores internacionales tuvo como contrapartida el ingreso de grupos locales con experiencia en el sector. El caso de **Aguas Cordobesas** se resolvió de forma distinta al resto de las renegociaciones encaradas con el grupo Suez, principal accionista (56,5%). Más allá de que también en esta ocasión se presentó una demanda en el CIADI (Caso N° ARB/03/18), existió la posibilidad de permanecer al frente de la concesión, cuando se resolvió, entre otros aspectos, otorgar fuertes aumentos tarifarios a fines de 2005 -del orden del 100%, según el tipo de usuario-. Sin embargo, ante las protestas de la población, el acuerdo fue suspendido y finalmente los incrementos autorizados rondaron entre el 15% y 18% -a la par que las inversiones pasaban a ser financiadas por el Estado provincial-, monto que no satisfizo al grupo Suez y que llevó a negociar su salida. Así, el principal accionista pasó a ser el grupo local Roggio, mientras que Suez se quedó como operador técnico (reteniendo el 10% de las acciones) y retiró la demanda en el CIADI. Cabe remarcar que el gobierno cordobés siempre se inclinó por mantener el servicio en manos privadas, dejando de lado la posibilidad de la reestatización.

En Mendoza, la salida de Azurix de **Obras Sanitarias de Mendoza** en diciembre de 2003 replica, en cierta medida, las circunstancias que llevaron a la reestatización del servicio en Buenos Aires. Las diferencias obedecen a que, en este caso, Azurix era socio del operador técnico francés Saur Internacional, aunque ambos tenían el mismo porcentaje de acciones (32%). A cambio de 1,5 millones de dólares⁷⁸ y por intermedio de su subsidiaria South Water Argentina, el grupo Sielecki ingresó a la empresa y sumó un activo más en el sector, ya que es el operador y principal accionista de las prestadoras de Santiago del Estero y Formosa. La salida de Azurix no significó la renuncia al juicio en el CIADI (Caso N° ARB/03/30), que se suma al que también presentó Saur Internacional en el año 2004 (Caso N° ARB/04/4)⁷⁹.

A la salida de Azurix se suma el interés de Saur Internacional en dejar la concesión, como declaró públicamente en abril de 2007⁸⁰. Si bien en un principio se instaló la posibilidad de que el grupo Sielecki también compre esta participación accionaria, con el cambio de gobierno de Julio Cobos (UCR), la nueva administración a cargo de Celso Jaque (PJ) empezó a evaluar la posibilidad de que sea el propio Estado provincial quien la adquiera, para convertirse en el principal accionista de la empresa. Para ello, debe contar con el aval legislativo y requiere la modificación de normas que permitan tal ingreso.

También en Catamarca y Misiones las empresas transnacionales han manifestado su intención de dejar el servicio. De hecho, **Aguas del Valle** y el gobierno catamarqueño han acordado una rescisión bilateral en diciembre de 2004. Si bien se establecía que en un lapso de un año la concesionaria abandonaría el servicio, se fueron prorrogando los plazos -con sucesivas actas acuerdos- y sigue siendo la operadora del servicio. En Misiones, en cambio, si bien **Servicios de Agua de Misiones** presentó en septiembre de 2006 un pedido de rescisión contractual, todavía no se han registrado avances en este sentido⁸¹.

Con respecto a cambios accionarios entre capitales locales, el único caso ha sido el de **Aguas de Corrientes**. Las modificaciones son el resultado de una reestructuración del grupo de la familia Chamas, controlante de Latinaguas, en junio de 2002. Mientras esta empresa quedó a cargo de las prestadoras de Salta y La Rioja, en Corrientes el principal accionista pasó a ser la constructora Ginsa, de Pablo Chamas, con el 71,08% del capital social de la empresa. Posteriormente, en septiembre de 2004, se produjo el ingreso de Jorge Gutnisky, quien adquirió las acciones de Emaco SA (el 18,92% restante).

Sin duda, por las escalas involucradas, el ejemplo que ofrecen los “cambios de manos” en el interior del consorcio Aguas Cordobesas y, en menor medida, Obras Sanitarias de Mendoza, emergen como los de mayor trascendencia, en un escenario donde la salida de operadores internacionales parecería constituirse en un denominador casi generalizado y que, probablemente, aún no ha concluido.

⁷⁸ En su momento, Azurix había pagado 65 millones de dólares por ese porcentaje de acciones.

⁷⁹ Ambas demandas se encontraban pendientes de resolución a fines de 2007.

⁸⁰ Diario Clarín (9/04/07) y Diario Los Andes (9/04/07).

⁸¹ Si bien en junio de 2002 se registró una modificación accionaria de la prestadora, esta ha sido una reestructuración intragrupo de las subsidiarias de la transnacional española Dragados, que no ha significado una alteración en el control de la empresa.

Las renegociaciones contractuales⁸²

En el marco de la generalizada adhesión provincial al articulado de la Ley de Emergencia Económica vinculado con la renegociación del conjunto de los contratos de concesión (arts. 8 a 10), en el nivel subnacional quedan de manifiesto situaciones por demás heterogéneas que van, desde aquellos ejemplos comentados precedentemente que devinieron en la reestatización de los servicios hasta renegociaciones que prácticamente se dieron por concluidas, pasando por una muy amplia gama de formas, contenidos y resultantes de revisiones contractuales que, incluso, en algunos casos, se limitaron a acuerdos parciales, puntuales y discontinuos entre los respectivos poderes concedentes y las empresas prestatarias. Es más, en ciertos casos (tal vez, los ejemplos de Córdoba y Mendoza resultan por demás ilustrativos), tales procesos de renegociación no parecerían estar disociados de una manifiesta actitud oficial por mantener las consiguientes concesiones y recomponer parte de la ecuación económico-financiera de otrora pero alentando (muy particularmente, en Córdoba) nuevas conformaciones accionarias en las empresas prestatarias -favoreciendo el desplazamiento de operadores internacionales por empresas de capital nacional y/o una mayor presencia estatal-. Es más, en otros casos, tales procesos de revisión o renegociación contractual se inscriben en -y articulan con- decisiones empresarias de abandonar la respectiva concesión (como, por ejemplo, en Catamarca) y/o de presionar a las autoridades oficiales en tal sentido (Misiones).

Se trata, en general, de dilatados y, en muchos casos, conflictivos procesos y/o de respuestas puntuales por parte de los estados provinciales a las demandas empresarias -ligeros y/o acotados incrementos tarifarios sin llegar a recuperar el valor real de otrora, extensión de plazos de concesión, condonación de multas o de pago de canon, postergación o modificación de los planes de inversión, etc.- que, en su conjunto, muy difícilmente puedan ser considerados como de revisión integral de los respectivos contratos. Incluso, en provincias como Formosa, recién a mediados de 2007, y a partir de las conclusiones emanadas de estudios realizados por dos consultoras contratadas por el Estado provincial se tomó la decisión de convocar a la renegociación del contrato de concesión con Aguas de Formosa (hasta 2005, se habían otorgado algunos aumentos tarifarios).

En ese escenario por demás heterogéneo, cabe referirse a algunos ejemplos paradigmáticos en términos de las formas y los sesgos que subyacen en los procesos de renegociación desarrollados en varias de las provincias que, en su momento, transfirieron la prestación del servicio de agua y saneamiento al capital privado.

Así, por ejemplo, en **Corrientes**, seguramente el caso emblemático de una renegociación "exitosa" -en cuanto a la continuidad del concesionario- aunque, también, por demás complaciente con los intereses privados, ya en el mes de mayo de 2002, por Ley Provincial N° 5.429, la provincia adhirió a la Ley de Emergencia Económica, facultando al Poder Ejecutivo a encarar la renegociación del contrato con Aguas de Corrientes. En un relativamente muy corto lapso de tiempo, a fines de 2004, el Decreto N° 2.962/04 homologó el acuerdo marco celebrado con la prestataria del servicio que, además de aprobar incrementos tarifarios del orden del 12/15% y derivar en una comisión mixta el tratamiento

⁸² En la sección 4 de este documento se presenta la estructura institucional de renegociación de los contratos (Comisión de Renegociación y Unidad de Renegociación) surgida de las reglamentaciones de la Ley de Emergencia (N° 25.561) y sus respectivas adhesiones provinciales. En esta sección se abordan exclusivamente los contenidos principales de los acuerdos alcanzados entre las partes.

integral de las readecuaciones tarifarias anteriores al 31 de mayo de 2002 a que tuviera derecho el concesionario, extendió el plazo de concesión por cinco años adicionales y contempló la postergación de aquellas inversiones comprometidas siempre que no se afectara sustancialmente la calidad del servicio. Casi en paralelo, el Decreto N° 2.964/04 declaró el estado “crítico de la infraestructura destinada a la prestación del servicio” en la provincia, con excepción del área de concesión de Aguas de Corrientes. En función de ello, se dispuso que las obras e inversiones requeridas para atender dicha “situación crítica” serían asignadas por contratación directa a la firma Aguas de Corrientes. A tal fin, se creó un fondo permanente (150 mil pesos) para atender las erogaciones que demande tal contratación, así como también las consiguientes tareas de asistencia técnica y las actividades no programadas, siempre bajo responsabilidad de la empresa.

El contrato original establecía una serie de condiciones taxativas en cuanto a obras de infraestructura para ampliación de la red de agua y cloacas; y junto a ello obligaba a la concesionaria a disminuir progresivamente las tarifas en términos reales. Sin embargo, a pesar de los incumplimientos en materia de obras, y ya en el marco de la postconvertibilidad, no sólo se flexibilizaron los compromisos de inversión sino, también, los referidos a tarifas.

Otros dos interesantes casos a analizar son los que ofrecen las renegociaciones de los contratos con los concesionarios en las provincias de **Catamarca** (Aguas del Valle, controlada por el grupo español Fomento de Construcciones y Contratas -FCC-, a través de sus subsidiarias Proactiva Medio Ambiente y Aseo y Ecología), y el de Misiones (Servicio de Aguas de Misiones -del grupo hispano Dragados, a través de sus subsidiarias Urbaser y Dycasa-).

En el primer caso, por Ley Provincial N° 5.064, ratificada y ampliada por las Leyes N° 5.109 y 5.177, el gobierno catamarqueño adhirió a la Ley de Emergencia Económica, al tiempo que por Decreto N° 519/02 se dispuso que fuera la Secretaría de Obras y Servicios Públicos la responsable de renegociar el contrato con Aguas del Valle. Los primeros pasos se inscribieron en ciertos denominadores más o menos comunes a los diversos procesos de renegociación, nacionales y provinciales. Así, a poco de iniciarse (fines de abril de 2002) se celebró la primera Acta Acuerdo (Decreto N° 334/02), por la que se suspendieron plazos y metas del Plan de Operación y Expansión (POE), así como también del plan de inversiones. A fines de 2004, se celebró la segunda Acta Acuerdo (Decreto N° 2.311/04) que, entre otros, estableció ciertos compromisos empresarios mínimos para la realización de obras, aumentos tarifarios a aplicar a partir del cuarto bimestre de 2005, al tiempo que el gobierno provincial eximió al concesionario del pago del canon correspondiente a los años 2003 y 2004.

Por su parte, a principios de 2005, el Decreto N° 124/05 estableció el rango de incrementos tarifarios que se le autorizarían a la concesionaria (entre 17% y 19% en el caso de agua, y de 24% a 26% para las tarifas de cloacas), que en simultáneo manifestó su decisión de rescindir el contrato. En ese marco, en primera instancia se exigió la continuidad provisoria de la prestación hasta fines de 2005, para luego (Decreto N° 2.358/05 del 28 de diciembre) prorrogar tal prestación transitoria hasta septiembre de 2006, en que se convocaría a un nuevo llamado a licitación para la concesión del servicio. Además, en dicho decreto se estableció que el Estado provincial se haría cargo del pago de la energía eléctrica que consumiera la concesionaria, de la deuda (1,2 millones de pesos) que la misma tenía con EDECAT (la distribuidora eléctrica provincial), y de todo posible aumento de salarios.

Asimismo, se eximió a la empresa del pago del canon bimestral y del correspondiente al uso del agua, correspondientes a 2005.

Finalmente, a principios de 2007, se sancionó el Decreto N° 73/07, con vigencia retroactiva al 1 de octubre de 2006, por el que se rescindió “sin culpa” el contrato, estableciéndose como fecha provisoria de transferencia el 2 de enero de 2008, pudiéndose prorrogar el período de prestación por un año más. Incluso, se autorizó el corte de suministro por seis horas diarias en diversas zonas, al tiempo que no se incluyó exigencia alguna en materia de inversiones e, incluso, si la provincia decidiera realizar determinadas obras a su cargo, le debía pagar a la concesionaria el 5% del valor de las mismas para la realización del proyecto.

En suma, todo parecería indicar que más allá de los intentos oficiales por recomponer (en la medida de lo posible y con altos costos fiscales y sociales) parte del escenario vigente durante la convertibilidad, las profundas transformaciones macroeconómicas - particularmente, en lo atinente al tipo de cambio- conllevaron cierto desinterés del operador internacional por continuar prestando el servicio (brusca caída en el valor del patrimonio y en las utilidades, más aún en moneda fuerte).

Consideraciones no muy disímiles cabría realizar en el caso de la empresa Servicios de **Agua de Misiones**, en la provincia homónima. En este caso, después de algunos pocos acuerdos parciales, ante el reclamo empresario de un alza de tarifas del 80% -a pesar de sus incumplimientos en materia de obras-, la actitud gubernamental fue la de estudiar alternativas relacionadas con la extensión del período de concesión y/o la posibilidad de otorgarle a la empresa algún tipo de subsidio. A mediados de 2006, al tiempo que los socios mayoritarios -subsidiarias del grupo español Dragados- elevaron una nota a la Procuración del Tesoro de la Nación en procura de obtener una “resolución amigable” -posible paso previo a una eventual demanda ante del CIADI si el gobierno provincial decidiera la rescisión del contrato-, la empresa presentó oficialmente -el 19 de septiembre de 2006- el pedido de rescisión por culpa del concedente. A partir de tal presión empresaria y, siempre teniendo como trasfondo la posibilidad cierta de retiro de la misma, se le concedió un aumento escalonado de tarifas (alrededor de 4 pesos a partir de febrero de 2007, y de otros 5 pesos en abril), así como se contemplaron subsidios y planes especiales de pago de deudas para usuarios de escasos recursos económicos. Por su parte, en octubre de 2007, se autorizó un nuevo aumento (30%) de las tarifas, al tiempo que la provincia pasó a co-financiar, junto a la concesionaria, las principales obras a encarar. De todas maneras, persiste la incertidumbre sobre el futuro de la concesión y, en particular, sobre la actitud a adoptar por la empresa operadora que reiteradamente ha manifestado su intención de abandonar la prestación del servicio.

Por último cabe incorporar algunas digresiones en torno a los procesos de renegociación contractual con las dos mayores concesionarias privadas que aún continúan en tal condición: Aguas Cordobesas y Obras Sanitarias de Mendoza. Como se señaló, en ambos casos, la actitud de las respectivas autoridades provinciales denotó una clara preocupación por mantener la prestación del servicio en manos privadas pero, también, particularmente en Córdoba, de facilitar -siempre que no conllevara potenciales demandas en tribunales arbitrales internacionales- la salida de operadores internacionales y su reemplazo por firmas nacionales (ver apartado anterior).

Así, en **Córdoba**, en mayo de 2002 se encomendó al Ministro de Obras Públicas el proceso de renegociación con la concesionaria, al tiempo que la empresa denunciaba la ruptura del

equilibrio económico financiero del contrato e interrumpió el pago del canon y del programa de obras; solicitando un aumento tarifario de alrededor del 60%.

En octubre de 2004 se firmó un Acta Acuerdo Transitoria, en donde se acordó mantener las tarifas sin variaciones, y revisar los montos y la forma de pago del canon adeudado por la empresa desde la devaluación. Para ese entonces uno de los principales temas pendientes de resolución era la demanda presentada por la empresa ante el CIADI (112 millones de dólares).

A fines de 2005, por Ley provincial (Nº 9.279) se aprobó el convenio de renegociación del contrato de concesión. En rigor, atento a los cambios introducidos, ello supone la firma de un nuevo acuerdo. Entre las principales modificaciones introducidas se encuentran: reconocimiento del no pago del canon adeudado por los mayores costos operativos de la empresa; suspensión del pago del canon cuyos montos deberían redestinarse a obras de infraestructura; recategorización de usuarios; modificaciones en el sistema no medido; instalación de 150 mil medidores para el trienio 2006-2008; ajustes de tarifas según variaciones salariales y de precios; otorgamiento de subsidios (hasta dos millones de pesos anuales) y establecimiento de una tarifa social para los barrios de escasos recursos.

De todos modos, poco tiempo después de firmado el acuerdo, el ente regulador objetó la implementación de varios de los puntos acordados en esta renegociación. Luego de algunas manifestaciones de rechazo popular y tras haber admitido que los aumentos tarifarios podrían alcanzar el 500%, en su carácter de último eslabón de la cadena del proceso, el ente suspendió la aplicación del nuevo régimen tarifario. También se exigió a la empresa que efectivizara la suspensión de la presentación realizada ante el CIADI.

En ese marco, a fines de marzo de 2006, el gobernador De la Sota firmó una minuta de acuerdo con la empresa que delineó las bases de un nuevo convenio. Lo allí establecido fue ratificado por una Resolución del ente regulador (Nº 308/06) en la que terminaron de definirse algunos aspectos relativos al sistema tarifario (a aplicarse desde enero de 2006).

Esquemáticamente, en esta instancia se acordaron los siguientes puntos: a) dejar sin efecto la zonificación del nuevo régimen tarifario, b) aumentar un 12% el cargo fijo respecto de los valores de diciembre de 2005; c) aumentar el cargo variable en el caso de sistema medido (15%/18%); y d) subsidio del gobierno provincial por 9,6 millones de pesos anuales durante dos años para la realización de obras.

En ese escenario, en julio de 2006 se confirmó la transferencia del paquete accionario por parte de Suez y Agbar al grupo Roggio y a la empresa Inversora del Centro; al tiempo que el Banco Galicia seguiría conservando su 10,8%. El traspaso de las acciones se formalizó con la firma de un convenio en octubre de 2006 que fue aprobado por la Ley Nº 9.339 a fines de noviembre. Además de autorizar tal transferencia de acciones se dispuso, entre otros, la aplicación desde enero de 2008 de aumentos tarifarios del 12% y revisiones tarifarias por incrementos de costos; la revisión trianual de las metas y objetivos, y el pago de un subsidio de 22,2 millones de pesos en el bienio 2006-2007. Por su parte, concretada la transferencia de sus tenencias accionarias, a fines de diciembre de 2006, las firmas Suez y Agbar retiraron su demanda ante el CIADI.

Por su parte, en el caso de **Mendoza**, en el marco de la adhesión a la Ley de Emergencia (Ley Provincial Nº 6.976 y Decreto Reglamentario Nº 487/02), se constituyó una Comisión de Renegociación del contrato en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, integrada por representantes de dicho ministerio, así como del Ministerio de Hacienda,

legisladores, Asesoría de Gobierno, Fiscalía de Estado, con el asesoramiento del Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS).

El proceso fue por demás dilatado. De hecho, aún está en curso a resolución final del Poder Legislativo. Así, en el año 2004, la Ley N° 7.187 y su Decreto Reglamentario N° 1.116/04 establecieron la continuidad del proceso de renegociación, al tiempo que se mantenían congeladas las tarifas (salvo los incrementos autorizados por el ente regulador, vinculados a la actualización por parte de la empresa concesionaria de la base de catastro) y persistía la irresolución de diversos temas (obras comprometidas e incumplidas, metas que debían alcanzarse, etc.).

Recién a fines de 2005 se firmó una carta de entendimiento (refrendada por la Ley N° 7.491, promulgada a principio de 2006) por la que la empresa debía seguir prestando el servicio y se le reconoció un significativo recorte en el plan de obras. En la misma, se especificaron claramente los principales temas a resolver: a) plan de obras e inversiones desagregadas; b) régimen tarifario; c) análisis y adecuación de las metas del contrato de concesión y, d) modificación del contrato de concesión. En ese escenario, tanto Azurix-Enron -que transfiriera sus tenencias accionarias al grupo Sielecki- como Saur International habían realizado sendas demandas ante el CIADI (Casos N° ARB/03/30⁸³ y ARB/04/4⁸⁴, respectivamente).

La continuidad del proceso de renegociación contractual encuentra un nuevo hito recién a fines de 2007 (noviembre) cuando el ex-gobernador Julio Cobos sancionó un decreto (que, a la fecha, no fue aprobado por la legislatura, pese a que la norma establecía que el Parlamento tendría dos meses para tratar el Acta Acuerdo), autorizando un aumento tarifario de 19,7% y una inversión de casi 50 millones de pesos para los próximos 16 años -buena parte de la misma corresponde a incumplimientos previos de la concesionaria-. A su vez, este decreto contenía el compromiso de Saur Internacional de renunciar en forma definitiva la demanda que presentara ante el CIADI.

3.2.4. El desempeño de las empresas

Si bien con la comparación intercensal se ha hecho una primera aproximación al estudio del desempeño -en términos de expansión- de las prestadoras de agua potable y saneamiento, tal ejercicio se ve limitado debido a que los cambios en el tipo de gestión se sucedieron -mayoritariamente- en ese período, como también porque los universos no son coincidentes, en tanto el área de cobertura de las distintas prestadoras analizadas es menor al respectivo territorio provincial -a excepción del caso de Aguas de Salta-.

Para complementar tal análisis, en esta sección se pondrá énfasis en la evolución de la cobertura en el período 2001-2004. Para ello, conviene realizar algunas precisiones. En primer lugar, no existe un organismo nacional que recopile esta información de manera sistemática⁸⁵. De allí que debió recurrirse a los entes reguladores o las propias prestadoras.

⁸³ A fines de 2007, pendiente de resolución por parte del Tribunal Arbitral del CIADI.

⁸⁴ La demanda de Saur International se encuentra suspendida a diciembre de 2007, en el marco del proceso de renegociación.

⁸⁵ Los datos del Sistema Permanente de Información de Saneamiento (SPIDES) del ENOHSA estaban disponibles sólo para un año y, a juzgar por los mismos responsables del organismo, no eran confiables. En este sentido, resulta auspicioso el proyecto de *Benchmarking* realizado por la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA) a partir del año 2002. El mismo cuenta con información de distintos prestadores latinoamericanos, aunque todavía no cubre el universo de prestadores locales (en el último de sus informe sólo se incluyen ocho empresas, de diverso tamaño, incluso cooperativas).

Si bien se han solicitado datos para un período mayor de tiempo, que incluyera información desde el año 1991, en muchas ocasiones no fue posible contar con la misma, ya que en algunos casos las propias agencias carecían de ella.

En segundo lugar, al acudir a múltiples fuentes, se ha debido sacrificar -en parte- la calidad de los datos, en términos de su homogeneidad. Es decir, la comparabilidad se ve alterada ya que, por ejemplo, los montos de facturación pueden o no incluir impuestos.

En tercer término, el período finalmente elegido -de acuerdo a la mayor abundancia y rigurosidad de la información- es altamente conflictivo porque coincide con la implosión del régimen de convertibilidad y los procesos de renegociación contractual, que en muchos casos llevaron a la reversión de las concesiones y/o a la suspensión o reducción -consensuada o unilateral- de las inversiones.

La información utilizada comprende las categorías de conexiones de agua potable y saneamiento (diferenciando, cuando es posible, entre usuarios residenciales y no residenciales), medidores instalados⁸⁶ (nuevamente, realizando la misma distinción) y facturación total -sin impuestos- por ambos servicios.

La elección del concepto de conexiones en vez de cuentas se debe a que el primero refleja en mayor medida la expansión de la red ya que sólo toma el vínculo físico entre la red domiciliaria y la línea de edificación municipal donde se inician las instalaciones internas de los usuarios. Esto significa que una conexión domiciliaria puede suministrar agua potable o colectar efluentes de una o más unidades de consumo, individualizadas como parcelas, cuentas o partidas⁸⁷.

Sobre la base de estas consideraciones metodológicas, a continuación se analizará, por región geográfica, el desempeño de las prestadoras de agua potable y saneamiento, para finalmente realizar algunas observaciones globales.

Como se desprende del Cuadro N° 3.14, en la **región pampeana** conviven prestadores de gran envergadura y otros con una escala muy reducida. Aquellos de mayor tamaño relativo están tanto bajo la responsabilidad de sociedades anónimas de capital privado -como se desarrolló, algunos de ellos luego fueron reestatizados-, mientras que los restantes son prestadores públicos o bien, cooperativas. Así, en esta región, el capital privado se focalizó en aquellas operadoras más grandes, por más que presentaran importantes déficits en términos de cobertura, especialmente en la provincia de Buenos Aires.

En términos de desempeño, las prestadoras de la provincia de La Pampa -cooperativas y direcciones municipales- presentaron una mayor expansión de las conexiones de agua potable y saneamiento. Las operadoras privadas mostraron un escaso crecimiento en su red -a excepción de Aguas Cordobesas en agua potable- y muy bajos niveles de micromedición. En relación con la facturación, más allá de que en todas se verificaron aumentos, no han sido muy importantes, salvo en el caso de Aguas Bonaerenses.

⁸⁶ La información respectiva a medidores, salvo aclaración en contrario, refiere a los instalados, que no necesariamente significa que estén operativos o en funcionamiento.

⁸⁷ La diferencia entre cuentas y conexiones será mayor cuando existan más edificios de departamentos en el área respectiva, debido a que en esos casos de una conexión se derivan muchas cuentas. Por ejemplo, en el año 2004, el número de conexiones de agua potable de Aguas Argentinas era de 1,58 millones, mientras que el de cuentas ascendía a 2,71 millones; es decir, casi lo duplicaba.

Cuadro N° 3.14. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región pampeana. 2001 y 2004

Empresa	Conexiones/Facturación		2001	2004	Variación %
Aguas Argentinas (Estado Nacional)	Agua Potable*	Total	2.633.604	2.715.652	3,1%
		Residencial (%)	89,3	89,4	3,2%
	Saneamiento*	Total	2.193.680	2.278.168	3,9%
		Residencial (%)	88,5	88,7	4,1%
	Micromedición*	Total (%)	14,6	14,5	2,4%
		Residencial (%)	s/d	12,4	-
Facturación		608.040.000	647.091.000	6,4%	
Azurix Buenos Aires / Aguas Bonaerenses	Agua Potable	Total	605.452	605.452	0,0%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	530.303	530.303	0,0%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	9,7	9,7	0,0%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación		100.000.000	120.000.000	20,0%	
Aguas del Gran Buenos Aires	Agua Potable	Total	s/d	166.897	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	s/d	96.590	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	0,0	0,0	-
		Residencial (%)	0,0	0,0	-
Facturación		12.634.630	14.064.664	11,3%	
Obras Sanitarias de Mar del Plata (Buenos Aires)	Agua Potable	Total	239.910	247.068	3,0%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	211.420	217.684	3,0%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	28,8	27,9	-3,2%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación		36.076.141	37.840.349	4,9%	
Aguas Cordobesas	Agua Potable	Total	298.458	323.715	8,5%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	No corresponde	No corresponde	-
		Residencial (%)	No corresponde	No corresponde	-
	Micromedición	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación		63.132.000	64.711.000	2,5%	
Obras Sanitarias de Paraná (Entre Ríos)	Agua Potable	Total	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación		s/d	s/d	-	
Dirección de Hidráulica de la Municipalidad de Santa Rosa (La Pampa)	Agua Potable	Total	21.049	23.887	13,5%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	16.543	18.337	10,8%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación**		6.317.653	6.918.025	9,5%	
Cooperativa Regional de Electricidad, de Obras y Otros Servicios de General Pico Ltda. (La Pampa)	Agua Potable*	Total	16.708	18.301	9,5%
		Residencial (%)	87,3	84,8	6,4%
	Saneamiento*	Total	s/d	17.810	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición*	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación		s/d	2.636.712***	-	
Aguas Provinciales de Santa Fe	Agua Potable	Total	428.563	437.856	2,2%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	275.248	280.147	1,8%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	17,4	19,4	14,0%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación		94.411.000	100.102.000	6,0%	

* Datos correspondientes a cuentas, en lugar de conexiones.

** Incluye impuestos.

*** Dato correspondiente al año 2005.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

En la **región noreste**, donde predominan las prestadoras privadas de mediana y reducida escala, se observa un fuerte crecimiento de las conexiones de agua potable y saneamiento (Cuadro N° 3.15). En esta región, la de mayor déficit relativo de cobertura, se destaca la fuerte expansión en ambos servicios en Misiones, en cloacas en Chaco y en agua potable en Formosa (el crecimiento en saneamiento se focalizó curiosamente en los usuarios no residenciales).

Por otro lado, es también relativamente elevada la cantidad de micromedidores instalados. En Corrientes, el porcentaje de usuarios medidos -en este caso, con medidores en funcionamiento- era casi del 100% en el año 2001, registrándose un decrecimiento en los años posteriores. En cambio en Misiones, SAMSA logró una importante expansión de este sistema durante el período 2001-2004, a punto de casi duplicar los porcentuales de micromedición.

Cabe resaltar que la fuerte expansión de todos los indicadores de la prestadora misionera fue acompañada por un aún más significativo aumento de la facturación. En Aguas de Formosa y Aguas de Corrientes, también se verificaron importantes subas en los ingresos - que también en el caso de Corrientes fueron mayores al aumento de las conexiones-, no así en Chaco donde la facturación prácticamente se mantuvo constante.

Cuadro N° 3.15. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región noreste. 2001 y 2004

Empresa	Conexiones/Facturación		2001	2004	Variación
Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial – SAMEEP (Chaco)	Agua Potable*	Total	137.433	141.568	3,0%
		Residencial (%)	82,7	84,0	4,7%
	Saneamiento*	Total	52.029	57.353	10,2%
		Residencial (%)	86,7	87,7	11,4%
	Micromedición*	Total (%)	38,5	39,6	5,9%
		Residencial (%)	41,6	42,7	8,6%
	Facturación		43.223.907**	43.272.348**	0,1%
	Aguas de Corrientes	Agua Potable	Total	129.620	138.532
Residencial (%)			93,6	93,6	6,9%
Saneamiento		Total	102.262	109.296	6,9%
		Residencial (%)	92,0	92,0	6,9%
Micromedición		Total (%)	96,1	92,4	2,7%
		Residencial (%)	94,5	90,8	-1,4%
Facturación			22.217.054	25.880.468	16,5%
Aguas de Formosa***		Agua Potable	Total	42.013	47.649
	Residencial (%)		95,0	91,6	9,4%
	Saneamiento	Total	16.350	18.923	15,7%
		Residencial (%)	93,0	82,9	3,2%
	Micromedición	Total (%)	15,8	14,0	-7,6%
		Residencial (%)	11,1	10,2	-11,3%
	Facturación		7.364.798	7.917.000	7,5%
	Servicio de Agua de Misiones - SAMSA	Agua Potable	Total	54.177	62.354
Residencial (%)			95,4	94,4	13,9%
Saneamiento		Total	20.477	28.598	39,7%
		Residencial (%)	99,3	96,1	35,1%
Micromedición		Total (%)	43,6	78,2	106,3%
		Residencial (%)	45,1	80,1	266,1%
Facturación***			11.857.120	18.490.253	55,9%

* Datos correspondientes a cuentas, en lugar de conexiones.

** Incluye impuestos.

*** No incluye la información correspondiente a la localidad de Clorinda, que si bien se encuentra dentro del área de concesión, se encuentra subconcesionada a una cooperativa.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

En la **región noroeste**, otra de las zonas con fuertes atrasos en la cobertura de los servicios, se constatan desempeños modestos, donde las conexiones crecieron entre el 3% y el 7% en todo el período, con un mayor incremento relativo por parte de Aguas de La Rioja, aunque más que compensado por el aumento de la facturación (Cuadro N° 3.16). Este

mayor crecimiento de los ingresos en relación a las conexiones también se verificó en Catamarca y Jujuy.

En relación a los niveles de micromedición, cabe destacar que en Aguas de los Andes predominan los usuarios medidos, con niveles que superan largamente a los existentes en las operadoras privadas.

Cuadro N° 3.16. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región noroeste. 2001 y 2004

Empresa	Conexiones/Facturación		2001	2004	Variación
Aguas del Valle (Catamarca)	Agua Potable*	Total	49.912	51.965	4,1%
		Residencial (%)	83,0	81,7	2,5%
	Saneamiento*	Total	24.533	25.824	5,3%
		Residencial (%)	88,8	84,8	0,5%
	Micromedición*	Total (%)	17,4	18,8	12,7%
		Residencial (%)	19,5	21,2	22,5%
	Facturación		5.831.151	7.309.136	25,3%
	Aguas de los Andes (Jujuy)	Agua Potable	Total	124.159	129.295
Residencial (%)			97,1	96,3	3,3%
Saneamiento		Total	89.886	94.895	5,6%
		Residencial (%)	97,2	96,5	4,7%
Micromedición		Total (%)	68,5	71,5	8,7%
		Residencial (%)	67,5	70,3	13,2%
Facturación			20.410.539**	21.732.214**	6,5%
Aguas de La Rioja		Agua Potable*	Total	46.523	49.282
	Residencial (%)		90,0	90,5	6,6%
	Saneamiento*	Total	32.175	33.180	3,1%
		Residencial (%)	89,1	90,1	4,4%
	Micromedición*	Total (%)	s/d	11,0	-
		Residencial (%)	s/d	9,1	-
	Facturación**		10.721.966	17.856.339	66,5%
	Aguas de Salta	Agua Potable	Total	s/d	s/d
Residencial (%)			s/d	s/d	-
Saneamiento		Total	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Micromedición		Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación			s/d	s/d	-
Aguas de Santiago		Agua Potable	Total	s/d	94.538***
	Residencial (%)		s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	s/d	38.961***	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	s/d	3,43***	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Facturación		16.626.312	14.255.513****	-14,3%
	Aguas del Aconquija (Tucumán)	Agua Potable	Total	s/d	s/d
Residencial (%)			s/d	s/d	-
Saneamiento		Total	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Micromedición		Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación			s/d	s/d	-

* Datos correspondientes a cuentas, en lugar de conexiones.

** Incluye impuestos.

*** Datos correspondientes al año 2005.

**** Datos correspondientes al año 2003.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Al contar sólo con información de Obras Sanitarias de Mendoza, no se puede comparar regionalmente a esta prestadora con las dos operadoras públicas de la **región de cuyo** (Cuadro N° 3.17). De todas formas, cabe destacar que la expansión de la red de agua potable y de los niveles de micromedidores instalados ha sido modesta, mientras que el número de conexiones de saneamiento ha registrado un crecimiento significativo. Este desempeño resulta coherente respecto de los distintos niveles de cobertura, aunque de todas formas no basta para reducir la brecha existente entre ambos servicios.

Cuadro N° 3.17. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región cuyo. 2001 y 2004

Empresa	Conexiones/Facturación		2001	2004	Variación
Obras Sanitarias de Mendoza	Agua Potable	Total	233.916	238.707	2,0%
		Residencial (%)	85,4	85,4	2,0%
	Saneamiento	Total	139.352	148.500	6,6%
		Residencial (%)	90,0	90,0	6,6%
	Micromedición	Total (%)	47,7	47,9	2,4%
		Residencial (%)	55,3	55,5	2,7%
Facturación*		55.345.782	63.733.475	15,2%	
Obras Sanitarias de San Juan	Agua Potable	Total	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Facturación		s/d	s/d	-
	Servicios Básicos - SERBA (San Luis)	Agua Potable	Total	s/d	s/d
Residencial (%)			s/d	s/d	-
Saneamiento		Total	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Micromedición		Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
Facturación			s/d	s/d	-

* Incluye impuestos.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

La **región patagónica** presenta dos rasgos distintivos: elevados niveles de cobertura en ambos servicios, especialmente en agua potable; y la permanencia de los operadores tradicionales, sean públicos o cooperativas, de escala reducida. Si bien las características estructurales de estas provincias (baja densidad por km cuadrado, concentración geográfica en pocas ciudades) implican un menor desembolso relativo de recursos para extender el servicio, resultan notables las elevadas tasas de expansión de las conexiones (Cuadro N° 3.18). Además, el crecimiento fue más intenso en el servicio de saneamiento, donde es menor la cobertura. En este sentido, la región parece consolidarse como la de mayor cobertura promedio.

A partir de una mirada de conjunto a los Cuadros N° 3.14 a 3.18 se aprecia la dimensión relativa de la **envergadura** de cada empresa, así como sus desarrollos diferenciales en cada uno de los servicios. Al igual que en términos de población atendida, en materia de conexiones de agua potable y saneamiento, Aguas Argentinas resulta la prestadora más grande del país, seguida por Azurix Buenos Aires y Aguas Provinciales de Santa Fe. De todas formas, las diferencias son muy grandes entre la primera y las dos restantes -entre tres y seis veces-, mientras que en este último subconjunto las distancias se achican.

Dentro de las prestadoras públicas, la de mayor escala es la municipal Obras Sanitarias de Mar del Plata, quien sólo es superada por las tres más grandes mencionadas anteriormente y por Aguas Cordobesas, en agua potable. En el polo opuesto, sin tener en cuenta a las cooperativas y las direcciones municipales, las prestadoras de menor tamaño según cantidad de conexiones de agua potable son las empresas de Formosa (privada), Río Negro (pública), La Rioja (privada), seguidas por la operadora pública de Santa Cruz.

Cuando se tienen en cuenta las conexiones del servicio de saneamiento, este posicionamiento se ve alterado debido a que si bien en todas las prestadoras es menor la cobertura en relación a la de agua potable, la brecha entre ambas tiene distinta intensidad en cada una de ellas. Así, nuevamente la de menor dimensión es la prestadora formoseña, pero le sigue Servicios Públicos Sociedad del Estado (SPSE), SAMSA y Aguas del Valle -ordenamiento que sufre alteraciones menores si se toman los datos del año 2004-.

Cuadro N° 3.18. Conexiones de agua potable y saneamiento, micromedición y facturación. Región patagónica. 2001 y 2004

Empresa	Conexiones/Facturación		2001	2004	Variación
Cooperativa Eléctrica de Consumo y Vivienda Ltda. (Chubut)	Agua Potable	Total	24.332	28.210	15,9%
		Residencial (%)	89,0	89,7	16,9%
	Saneamiento	Total	21.273	25.137	18,2%
		Residencial (%)	88,7	89,6	19,5%
	Micromedición	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Facturación		5.381.188	5.578.719	3,7%
Ente Provincial de Agua y Saneamiento (Neuquén)	Agua Potable	Total	67.682	66.950	-1,1%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	57.423	60.526	5,4%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Facturación		14.825.925	15.904.779	7,3%
Aguas Rionegrinas	Agua Potable	Total	42.739	48.993	14,6%
		Residencial (%)	97,5	92,6	8,9%
	Saneamiento	Total	48.059	54.853	14,1%
		Residencial (%)	94,5	93,9	13,4%
	Micromedición	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Facturación		18.530.888*	19.687.486*	6,2%
Servicios Públicos Sociedad del Estado de Santa Cruz	Agua Potable	Total	59.585	64.519	8,3%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	19.995	22621	13,1%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Micromedición	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Facturación		6.385.568	7.252.293	13,6%
Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios (Tierra del Fuego)	Agua Potable	Total	18.487	18.734	1,3%
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Saneamiento	Total	No corresponde	No corresponde	-
		Residencial (%)	No corresponde	No corresponde	-
	Micromedición	Total (%)	s/d	s/d	-
		Residencial (%)	s/d	s/d	-
	Facturación		828.772	875.744	5,7%

* Incluye impuestos.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Con respecto a la **facturación**, se repite el mismo orden, tanto para los años 2001 como 2004: Aguas Argentinas, Azurix Buenos Aires, Aguas Provinciales de Santa Fe y Aguas Cordobesas. Llama la atención la presencia de la prestadora cordobesa en esta ubicación, por encima de otras de similar envergadura -como Obras Sanitarias de Mendoza- pese a que sólo presta el servicio de agua potable, lo que da cuenta de un tarifa promedio por encima de las otras operadoras. También es notoria la posición relativa en términos de facturación de Aguas del Gran Buenos Aires (13), si se tiene en cuenta que es una de las prestadoras de mayor tamaño en términos de población bajo su área de atención. Más allá de las diferencias asociadas al nivel tarifario y de cobrabilidad, la baja cobertura sería una razón importante para explicar el monto recaudado. Entre las de menor facturación, nuevamente excluyendo a las cooperativas y direcciones municipales, se encuentran Aguas del Valle, Servicios Públicos Sociedad del Estado y Aguas de Formosa.

En relación a la importancia de los **usuarios residenciales** sobre el total, tanto en materia de conexiones de agua potable como de saneamiento se observa un peso que oscila entre el 80% y el 98%. Debido a las restricciones de información, no es posible establecer relaciones unívocas entre la proporción de usuarios residenciales y el tipo de prestador⁸⁸.

⁸⁸ Esto es así debido a que no se cuenta con la información para las prestadoras de mayor escala, sean públicas o privadas.

Con respecto a la instalación de **medidores**, la evidencia muestra una inserción desigual, con prestadoras donde el sistema medido alcanza a casi todos los usuarios (Aguas de Corrientes), con otras donde el avance es escaso o nulo (Aguas del Gran Buenos Aires, Azurix Buenos Aires y Aguas de Formosa). Estos resultados contrastan con los objetivos establecidos en todos los contratos de concesión. En efecto, en aras de un uso racional de los recursos hídricos, el establecimiento del sistema medido a todos los usuarios -en general, en un plazo de cinco años- era una de las metas procuradas con el cambio de gestión. Sin embargo, en casi todas las jurisdicciones, las prestadoras fueron incumpliendo estas obligaciones.

En Mendoza, por ejemplo, la instalación de medidores se realizó antes de la privatización, en el marco de un convenio con el BID/FOMIN. En este contexto, en 1997 el ente regulador desarrolló una propuesta de régimen tarifario medido, que el Poder Ejecutivo elevó a consideración de la legislatura provincial. Ante la falta de aprobación parlamentaria de esa propuesta, el concesionario sólo ha puesto en operación una proporción muy baja de los medidores existentes -alrededor del 17%- argumentando que no tiene un mecanismo para cobrar en base al consumo de agua. Así, ha incumplido sus obligaciones en términos de instalación de medidores y no ha renovado los existentes, muchos de los cuales han superado su vida útil.

Al igual que en Mendoza, Aguas Cordobesas incumplió con las metas de instalación de medidores argumentando que el régimen tarifario no estimulaba un uso eficiente del agua, por lo que carecía de sentido realizar esa inversión. Así, a partir de 1999 suspendió unilateralmente la colocación de medidores.

En la provincia de Buenos Aires, los conflictos por los programas de obras y expansión con las dos prestadoras significaron escasos avances en la instalación de medidores, donde incluso en el área de concesión de Aguas del Gran Buenos Aires no se los ha instalado.

Por su parte, si bien Aguas Provinciales de Santa Fe aumentó el número de medidores en un 270% entre los años 1995-2001, el peso dentro del total de conexiones resulta muy bajo, apenas por encima de 17%. Esto se debe a que el ritmo de incorporación de medidores, nueve mil por año, estuvo muy por debajo de la pauta establecida en el contrato, que era entre 40 y 50 mil anuales; es decir, un incumplimiento del 77,5% al 80% (Pesce, J., 2006). Con posterioridad a 2001, el incremento promedio de medidores se redujo aún más, aunque en proporción aumentó debido al menor crecimiento porcentual de las conexiones.

En Aguas Argentinas, en el marco del conflictivo proceso de renegociación del contrato de concesión, los primeros años del presente siglo revelan un muy reducido nivel de micromedición en el ámbito de los usuarios residenciales que, por su alta gravitación en el total, devino en una caída relativa -en un escenario de escasas inversiones por parte de la concesionaria- en el ya escaso grado de medición de los consumos.

En el otro extremo, cabe destacar que en Aguas de Corrientes los medidores instalados alcanzan al 92% de las conexiones, que casi en su totalidad están en operación. Así, se constituye en un caso paradigmático en el fomento del uso racional del agua potable.

En relación al desempeño global en el período 2001-2004, la primera particularidad es que, a excepción de Aguas de Santiago, todas las empresas han aumentado su facturación, aunque con distintos niveles de intensidad (varía entre el 66,5% -Aguas de La Rioja- y apenas un 0,1% -Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial, SAMEEP- pero en su mayoría superan el 5%).

Estos incrementos en los niveles de **facturación** pueden obedecer a distintas razones, como un aumento en el número de cuentas de uno o ambos servicios, subas tarifarias o mejoras en el porcentaje de cobrabilidad. Sin embargo, como se mencionó (ver sección 3.2.3), la mayoría de las modificaciones de tarifas fueron con posterioridad al año 2004, de modo que éste no sería un factor explicativo de tal comportamiento. Si bien no se cuenta con datos de cobrabilidad, es presumible que haya habido un incremento respecto del nivel del año 2001 -en plena crisis económica-, aunque no bastaría para explicar ciertos aumentos significativos.

Se verifican aumentos en el número de **conexiones** en varias prestadoras, que pueden implicar un incremento aún mayor del número de cuentas, tanto de agua potable como de saneamiento. Por ejemplo, en el caso de SAMSA se comprueba tanto un importante crecimiento de la facturación (55,9%) como de las conexiones de agua potable y saneamiento (15,1% y 39,7%, respectivamente). De todas formas, se registra un elevado crecimiento en la facturación por conexión, del orden del 58,9%⁸⁹. En Aguas de La Rioja, tampoco la suba de la facturación se explica por el desarrollo de la red (las conexiones de agua potable se incrementaron un 5,9% y las de saneamiento, un 3,1%) y el aumento de la facturación por conexión es del 28,0%. El cambio de gestión pudo haber favorecido este desempeño, aunque la empresa se privatizó en marzo del año 2002, la gestión estaba en manos de Latinaguas desde el año 1999. Otras prestadoras donde se verifican fuertes incrementos de ingresos por conexión son Azurix Buenos Aires -de nuevo en este caso se comprueba un cambio de gestión, a partir de la reestatización del servicio-, Aguas del Valle y Obras Sanitarias de Mendoza. En cambio, en Aguas Rionegrinas, Aguas de Formosa, Aguas Cordobesas y SAMEEP se redujeron los ingresos por conexión, aunque en ninguna de ellas esta caída superó el 8%.

Con escasas excepciones, pese al cambio de escenario macroeconómico y el relativo congelamiento de tarifas en los primeros años, los aumentos en los niveles de facturación han sido significativos para todas las prestadoras, lo que debió haber sido un dato de gran importancia para las renegociaciones contractuales que se llevaron a cabo y las que aún restan concluir.

Si se prescinde de lo acontecido con la facturación, la evolución de las conexiones de agua potable y saneamiento muestra un desempeño muy pobre, más allá de que se trate, como se mencionó, de un período conflictivo, signado por procesos de renegociación largos que implicaron la suspensión o la reducción de inversiones.

Es importante notar que no se verifica una diferencia sustantiva de desempeño entre operadoras públicas y privadas, en el sentido de que se encuentran prestadoras de ambos tipos de gestión con una fuerte expansión de las conexiones. Así, en ambos servicios se destacan SAMSA, Aguas de Formosa y Aguas Cordobesas⁹⁰ por un lado, y Aguas Rionegrinas, Servicios Públicos Sociedad del Estado (SPSE) y SAMEEP por el otro.

En relación con la situación de **cobertura** según los datos intercensales, vale rescatar el importante crecimiento en materia de cloacas de las operadoras de Misiones y Chaco. Cabe recordar que es en la región noreste donde se presenta el mayor déficit relativo. El caso

⁸⁹ Para el cálculo de facturación media, se incluyen tanto las conexiones de agua potable como las de saneamiento, debido a que se cuenta con el dato de ingresos totales, sin discriminar por servicio. De esta manera, la evolución de este indicador se verá influenciada por la tarifa relativa y el grado de expansión de cada uno de ellos.

⁹⁰ Recuérdese que en el caso de Aguas Cordobesas sólo se incluye el servicio de agua potable.

contrario se registra en Buenos Aires, provincia que concentra en términos absolutos el mayor déficit. En efecto, la escasa expansión en el período de la postconvertibilidad contrasta con la magnitud de las inversiones necesarias para revertir tal situación.

A la vez, resulta llamativo que en la patagonia, región donde se presentaban los mayores niveles de cobertura, se verifican tasas de expansión de las más elevadas, donde Río Negro, la provincia que presenta el mayor atraso relativo, ha sido una de las que más ha aumentado las conexiones.

En conclusión, el desempeño de las distintas prestadoras presenta un panorama dual. Por un lado, en aquellas regiones donde existían altos niveles de cobertura, se verifican fuertes expansiones. Por el otro, en la mayoría de las jurisdicciones más atrasadas, se constata un escaso crecimiento de las conexiones, en mayor medida en el caso de agua potable.

3.3. El sector de distribución de energía eléctrica

A partir de la década de los años noventa y al igual que en el sector de agua potable y saneamiento, en el de distribución de energía eléctrica se ha modificado el mapa de prestación histórico dando lugar al ingreso de capital privado en buena parte de las prestadoras. Con una importante adscripción provincial, el resultado ha sido una fuerte alteración en la población provista del servicio por parte de firmas privadas. De todas formas, en varias jurisdicciones han permanecido los prestadores tradicionales, ya sean entidades públicas o cooperativas. Así, existe un heterogéneo grupo de firmas responsables del servicio.

A continuación, se analizarán las dimensiones principales que atañen a cada tipo de prestador. En primer lugar, las empresas resultantes del proceso de privatización, las sociedades anónimas de capital privado. En segundo término, los prestadores que históricamente han estado al frente de los servicios (sociedades y empresas del Estado, direcciones provinciales, organismos descentralizados, cooperativas, municipios y sociedades anónimas de capital estatal), más allá de las modificaciones jurídicas que pudieron haber tenido. A continuación, se analizan los cambios en las estructuras accionarias en la postconvertibilidad y los rasgos centrales de los respectivos procesos de renegociación de los contratos. Por último, se incluyen algunas reflexiones en torno al desempeño operativo de las diversas prestadoras del servicio.

3.3.1. Las privatizaciones

A diferencia de lo acontecido en agua y saneamiento, donde la primera privatización fue encarada por la provincia de Corrientes, en este sector fue el Estado Nacional quien inició el proceso a partir de la segmentación y privatización de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) en 1992, cuando se inician las transformaciones radicales en la configuración y organización institucional y operativa del mercado eléctrico en el país (Cuadro N° 3.19). La empresa estatal, en lo que a distribución se refiere, fue subdividida en tres unidades de negocios, dos de las cuales fueron privatizadas en agosto de ese año (EDENOR y EDESUR) y la tercera (EDELAP), cuatro meses después.

En términos de **alcance**, a nivel subnacional, el proceso de reforma y transferencia del servicio fue completado en trece jurisdicciones, dando lugar a la creación de quince empresas de capital privado, debido a que la Empresa Social de Energía de la Provincia de Buenos Aires (ESEBA), al igual que su par nacional, se subdividió en tres unidades de negocios (EDEA, EDEN y EDES).

Cuadro N° 3.19. Empresas privatizadas. Fecha de transferencia, marco regulatorio y prestador anterior

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Sigla	Fecha de transferencia	Prestador anterior	Marco Regulatorio original
Catamarca	Empresa Distribuidora de Energía Catamarca	EDECAT	Enero 1996	Dirección de Energía de Catamarca (DECA)	Ley 4.834 de 1995
Entre Ríos	Empresa Distribuidora de Electricidad de Entre Ríos	EDEERSA	Mayo 1996	Empresa Provincial de la Energía de Entre Ríos (EPEER)	Ley 8.916 de 1995
Formosa	Empresa Distribuidora de Electricidad de Formosa	EDEFOR	Febrero 1995	Agua y Energía Eléctrica / Dirección de Energía de la Provincia de Formosa (DPEF)	Ley 1.121 de 1994
Jujuy	Empresa Jujeña de Energía	EJESA	Diciembre 1996	Dirección de Energía de Jujuy (DEJ)	Ley 4.888 de 1996
La Rioja	Empresa Distribuidora de Electricidad de La Rioja	EDELAR	Junio 1995	Empresa Provincial de Energía de La Rioja (EPELAR)	Ley 6.036 de 1994
Mendoza	Empresa Distribuidora de Electricidad de Mendoza	EDEMSA	Agosto 1998	Energía Mendoza Sociedad del Estado	Ley 6.497 de 1997
Buenos Aires	Empresa Distribuidora de Energía Atlántica	EDEA	Junio 1997	Empresa Social de Energía de la Provincia de Buenos Aires Sociedad Anónima (ESEBA SA)	Ley 11.796 de 1996
Buenos Aires	Empresa Distribuidora de Energía Norte	EDEN	Junio 1997	Empresa Social de Energía de la Provincia de Buenos Aires Sociedad Anónima (ESEBA SA)	Ley 11.796 de 1996
Buenos Aires	Empresa Distribuidora de Energía Sur	EDES	Junio 1997	Empresa Social de Energía de la Provincia de Buenos Aires Sociedad Anónima (ESEBA SA)	Ley 11.796 de 1996
Río Negro	Empresa de Energía de Río Negro	EdERSA	Agosto 1996	Energía de Río Negro Sociedad del Estado (ERSE)	Ley 2.882 de 1995
Salta	Empresa Distribuidora de Electricidad de Salta	EDESA	Agosto 1996	Dirección de Energía de Salta (DES)	Ley 6.819 de 1996
San Juan	Energía San Juan	ESJ	Enero 1996	Servicios Eléctricos Sanjuaninos Sociedad del Estado	Ley 6.668 de 1995
San Luis	Empresa Distribuidora de San Luis	EDESAL	Marzo 1993	Servicios Eléctricos de San Luis Empresa Provincial (SESLEP)	Ley 4.966 de 1992
Santiago del Estero	Empresa Distribuidora de Electricidad de Santiago del Estero	EDESE	Enero 1995	Agua y Energía Eléctrica	Ley 6.054 de 1994
Tucumán	Empresa de Distribución de Electricidad de Tucumán	EDET	Agosto 1995	Empresa de Energía de Tucumán	Ley 6.608 de 1994
Estado Nacional (AMBA)	Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte	EDENOR	Septiembre 1992	Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)	Ley 24.065 de 1992
Estado Nacional (AMBA)	Empresa Distribuidora Sur	EDESUR	Septiembre 1992	Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)	Ley 24.065 de 1992
Estado Nacional (AMBA)	Empresa Distribuidora La Plata	EDELAP	Diciembre 1992	Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)	Ley 24.065 de 1992

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Las privatizaciones provinciales se desarrollaron entre los años 1993 y 1998, con una mayor concentración en el bienio 1995-1996 donde diez de las trece jurisdicciones transfirieron el servicio. Un rasgo distintivo ha sido la celeridad con que se concretaron las privatizaciones, una vez adoptada la determinación política. De hecho, a excepción de tres casos -Buenos Aires, Mendoza y Río Negro-, el período entre la sanción del marco regulatorio y la efectiva transferencia del servicio fue menor a un año.

Como se mencionó, la constitución de un mercado eléctrico nacional facilitó las transferencias de las prestadoras provinciales al capital privado, al crearse unidades de

negocios prácticamente homogéneas -en su concepción- a lo largo del territorio argentino. Además, la extendida cobertura del servicio también ha sido un incentivo para el desarrollo del programa de privatizaciones, en tanto la preocupación por expandir las redes pasaba -casi- a un segundo plano.

En general, las empresas tienen a su cargo la prestación del servicio en casi la totalidad del territorio provincial, salvo en aquellos casos en que la prestación está a cargo de cooperativas, uniones vecinales u otras modalidades de provisión para las poblaciones aisladas (Anexo, Cuadro N° 2). Sin embargo, sólo en cinco casos -Catamarca, La Rioja, Salta, San Luis y Tucumán- el área de prestación incluye la totalidad de la jurisdicción hasta incluir a las áreas rurales.

En relación con el **criterio de adjudicación**, al igual que en el caso de agua potable y saneamiento, el proceso para seleccionar al consorcio ganador consistió en la presentación de dos sobres. En el primero se evaluaban los antecedentes de la firma y la oferta técnica, y en el segundo, para aquellos oferentes precalificados, la oferta económica.

Sin embargo, a diferencia de lo acontecido en agua y saneamiento, aquí en todos los casos para la selección de los consorcios primó la mejor oferta económica por las acciones de las empresas o unidades de negocio creadas al efecto (Cuadro N° 3.20). Sólo en Salta se consideró un puntaje adicional por el plan de inversiones. La ausencia de criterios de adjudicación vinculados al nivel de las tarifas -como en el caso de agua y saneamiento- obedece a que la tarifa eléctrica final se compone del precio de generación -mercado desregulado-, de transporte -regulado, en el orden nacional, con intervención del ENRE-, y por último, del margen de distribución (VAD). De esta manera, debido a que los dos primeros se traspasan automáticamente a las tarifas finales, el costo de la distribución a usuarios finales sólo influye en una porción menor de la determinación de la tarifa final a los distintos tipos de usuario.

Asimismo, en relación con las **inversiones**, el modelo de regulación por metas y objetivos dejaba en manos de las prestadoras las decisiones referidas a formación de capital (para cumplir tales objetivos). De este modo -con la excepción de Salta-, no se exigió el desarrollo de planes de obras específicos entre los criterios para seleccionar a los operadores.

Donde sí se presenta una mayor heterogeneidad es en relación al **plazo de concesión**. Los contratos prevén un período que va de los 30 a los 95 años, con predominio de esta última opción.

Al igual que en el caso de agua y saneamiento, también existen grandes diferencias de **escala** entre las prestadoras. Con un tamaño que las distingue del resto aparecen dos de las distribuidoras del AMBA, EDENOR y EDESUR, con más de 1,8 millones de usuarios residenciales en 2001, cada una. En tercer lugar, con un escala 5,4 veces menor, se encuentra EDEA, una de las distribuidoras de Buenos Aires, con un total de 370 mil cuentas domiciliarias. Las restantes tienen por debajo de 300 mil usuarios residenciales (inclusive EDELAP), siendo la de menor tamaño la distribuidora de La Rioja, EDELAR, con apenas 66 mil, la trigésima parte de los que atiende EDENOR y menos de la quinta parte de los usuarios de EDEA.

Cuadro N° 3.20. Empresas privatizadas. Criterio de adjudicación, plazo de concesión y usuarios residenciales

Jurisdicción	Sigla	Criterio de adjudicación	Plazo de concesión	Hogares (2001)
Catamarca	EDECAT	Mejor oferta económica por acciones	50 años	71.339
Entre Ríos	EDEERSA	Mejor oferta económica por acciones	40 años	201.199
Formosa	EDEFOR	Mejor oferta económica por acciones	40 años	88.903
Jujuy	EJESA	Mejor oferta económica por acciones	55 años	90.306
La Rioja	EDELAR	Mejor oferta económica por acciones	95 años	66.091
Mendoza	EDEMSA	Mejor oferta económica por acciones	30 años	243.493
Buenos Aires	EDEA	Maximización de la oferta económica	95 años	370.281
Buenos Aires	EDEN	Maximización de la oferta económica	95 años	262.279
Buenos Aires	EDES	Maximización de la oferta económica	95 años	138.858
Río Negro	EdERSA	Mejor oferta económica por acciones	95 años	113.842
Salta	EDESA	Mejor oferta económica por acciones + bonificación por mejor plan de inversiones	50 años	188.987
San Juan	ESJ	Mejor oferta económica por acciones	50 años	134.725
San Luis	EDESAL	Mejor oferta económica por acciones	95 años	95.016
Santiago del Estero	EDESE	Mejor oferta económica por acciones	95 años	111.028
Tucumán	EDET	Mejor oferta económica por acciones	90 años	280.773
Estado Nacional (AMBA)	EDENOR	Mejor oferta económica por acciones	95 años	1.982.979
Estado Nacional (AMBA)	EDESUR	Mejor oferta económica por acciones	95 años	1.814.614
Estado Nacional (AMBA)	EDELAP	Mejor oferta económica por acciones	95 años	240.391

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

En términos de **cobertura**, como se señaló, las diferencias interjurisdiccionales son mucho menos significativas que en el caso del acceso al agua potable y, más aún, al saneamiento. De acuerdo a los datos censales del año 2001 (ver sección 3.1.1), sólo en una provincia (Santiago del Estero) la provisión del servicio no alcanzaba al 80% de los hogares (más precisamente, el 77,6%); al tiempo que en otras cuatro se ubicaba por debajo del 90% (Formosa: 84,4%, Chaco⁹¹: 87,1%, Misiones: 88,7% y Corrientes: 89,2%).

En este contexto, en la conformación original de los consorcios operadores se verificó la presencia de **empresas transnacionales** de envergadura, así como un número importante de grupos nacionales (Cuadro N° 3.21). En relación a las primeras, se destaca la presencia de las francesas Électricité de France (EdF) y Saur International en EDENOR y EDEMSA; AES Corporation, de EEUU, en EDES y EDEN; Camuzzi, de Bélgica-Luxemburgo, en EdERSA y EDEA; Unión FENOSA Inversiones, de España, junto con el Exxel Group, de EEUU, en EDELAR, EDESA y EDESAL; la Compañía General de Electricidad -CGE-, de Chile, en EDET y EJESA; Chilectra, Sociedad Austral de Electricidad -SAESA- y EMEC, del mismo país, en EDESUR, EdERSA y ESJ, respectivamente; la española ENDESA en EDENOR; la norteamericana CMS Electric & Gas Company en EDEERSA; la inglesa United Utilities International Limited en EDEA, la norteamericana Houston Energy Inc. en EDESE y EDELAP, y la francesa Totalgaz en EDEFOR.

⁹¹ Vale resaltar que, junto a Misiones y Santiago del Estero, son las jurisdicciones en que más se expandió el servicio entre 1991 y 2001. En el caso de Chaco, el 22,8%; en Misiones, 29,1% -se trata, en ambos casos, de servicios prestados por empresas estatales-, y en Santiago del Estero -privatizada en 1995- el 23,4%.

Cuadro N° 3.21. Empresas privatizadas. Composición accionaria original de los consorcios adjudicatarios

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Composición consorcios originales
Catamarca	EDECAT	IATE: 90,0% y PPP: 10,0%
Entre Ríos	EDEERSA	CMS Electric & Gas Company (EEUU): 36,0%, Astra: 18,9%, Banco de Galicia y Buenos Aires: 10,8%, Gualtieri: 9,9%, Williams International Investment Vent. (Cayman): 6,8%, Latin American Energy and Electricity Fund (Cayman): 5,4%, Cooperativa Eléctrica de Bariloche: 2,3% y PPP: 10,0%
Formosa	EDEFOR	IATE: 30,0%, Argon (Francia): 30,0%, Eleprint: 30,0% y PPP: 10,0%
Jujuy	EJESA	EDET: 48,0%, Cartellone Construcciones: 6,0%, Cía. Gral. de Electricidad (Chile): 6,0%, FATLyF: 30,0% y PPP: 10,0%
La Rioja	EDELAR	Exxel Group (EEUU): 81,0%, Unión FENOSA (España): 9,0% y PPP: 10,0%
Mendoza	EDEMSA	EdF Int. (Francia): 23,0%, Crédit Lyonnais (Francia): 14,2%, Saur International (Francia): 7,7%, IADE: 6,1%, Estado Provincial: 39,0% y PPP: 10,0%
Buenos Aires	EDEA	United Utilities International Limited (Inglaterra): 41,0%, Camuzzi (Bélgica-Luxemburgo): 29,0%, CEI Citicorp (EEUU): 10,0%, Loma Negra: 10,0% y PPP: 10,0%
Buenos Aires	EDEN	AES Corp. (EEUU): 57,0%, CEA Operating Argentina SA (EEUU): 33,0% y PPP: 10,0%
Buenos Aires	EDES	AES Corp. (EEUU): 57,0%, CEA Operating Argentina SA (EEUU): 33,0% y PPP: 10,0%
Río Negro	EdERSA	SAESA (Chile): 45,0%, Camuzzi (Bélgica-Luxemburgo): 27,0, CEI Citicorp (EEUU): 9,0%, Cemento Portland: 9,0% y PPP: 10,0%
Salta	EDESA	Exxel Group (EEUU): 81,0%, Unión FENOSA (España): 9,0% y PPP: 10,0%
San Juan	ESJ	Emec (Chile): 66,0% e Hidroandes (Chile): 34,0%
San Luis	EDESAL	Exxel Group (EEUU): 81,0%, Unión FENOSA (España): 9,0% y PPP: 10,0%
Santiago del Estero	EDESE	Houston Power (EEUU): 90,0% y PPP: 10,0%
Tucumán	EDET	Cartellone Construcciones: 64,5%, Cía. Gral. de Electricidad (Chile): 12,75%, Cia. Nacional de Fuerza Eléctrica (Chile): 12,75% y PPP: 10,0%
Estado Nacional (AMBA)	EDENOR	EdF International (Francia): 28,4%, Astra: 9,8%, Hidroeléctrica del Ribagorzano (España): 9,0%, Morgan Guaranty Trust (EEUU): 7,2%, Saur Int. (Francia): 3,3%, Endesa (Chile): 4,1%, Endesa (España): 20,2%; Inversores Internacionales (ADR): 8,0% y PPP: 10,0%
Estado Nacional (AMBA)	EDESUR	Pérez Companc: 19,6%, Chilectra (Chile): 26,5%, Enersis (Chile): 32,7%, Endesa (Chile): 0,5%, Chispa (Chile): 2,7%, Los Almendros (Chile): 1,2%, Luz y Fuerza: 1,2%, Elesur (Chile): 0,6%, Energy Power (EEUU): 5,1% y PPP: 10,0%
Estado Nacional (AMBA)	EDELAP	Houston Power Co. (EEUU): 62,5%, Techint: 27,5% y PPP: 10,0%

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Como se desprende de este listado, el capital extranjero participó en casi todos los consorcios originales, principalmente como accionista mayoritario pero también como socio minoritario. En ese sentido, la única excepción la representa EDECAT, una de las distribuidoras de menor escala, en la que el consorcio original estuvo compuesto mayoritariamente -90%- por accionistas locales. A la vez, dentro del extenso número de empresas transnacionales también se verifica la presencia de entidades financieras (bancos y fondos de inversión), como el JP Morgan (EDENOR), el CEI Citicorp Holdings SA (EdERSA y EDEA) y el Williams Internacional Investment Ventures (EDEERSA).

En relación con los **grupos nacionales**, su inserción en pocas ocasiones ha sido a través de participaciones mayoritarias. De hecho, EDECAT, EDEFOR, EDET y EJESA son los únicos casos en donde los capitales nacionales resultan ser los principales accionistas. En las primeras dos empresas, EDECAT y EDEFOR, a través de IATE, del grupo Taselli, y en las dos restantes, EDET y EJESA, a partir del control de José Cartellone Construcciones.

Como socios minoritarios, conformando asociaciones de capital nacional y extranjero, se encuentra un extenso listado de grupos locales, constructoras y entidades financieras, algunos con participación en otros servicios privatizados. Entre estos últimos, cabe señalar a Pérez Companc (EDESUR), Astra (EDENOR y EDEERSA), Techint (EDELAP), Gualtieri (EDEERSA), Banco Galicia y de Buenos Aires (EDEERSA), IADE (EDEMESA), Loma Negra (EDEA), Cía. Argentina de Cemento Pórtland (EdERSA).

La despreocupación por la **escala** de las prestadoras deja de manifiesto el interés del capital privado por participar en el programa de privatizaciones. Inclusive se han concesionado las distribuidoras de Santiago del Estero, Formosa y Misiones que eran las que tenían menor cobertura⁹². Los incentivos del esquema regulatorio y macroeconómico incidieron más que las particularidades de las prestadoras.

A diferencia de lo que quedara de manifiesto en el caso de agua potable y saneamiento, donde las modificaciones accionarias fueron muy superiores -en cantidad y densidad- en la postconvertibilidad, en el ámbito de la distribución eléctrica, buena parte de las operaciones de estas características se concretaron durante la vigencia de la convertibilidad. En general, involucraron la salida tanto de empresas nacionales con tenencias accionarias minoritarias como también la de operadoras extranjeras controlantes de las prestadoras. Como contrapartida, ingresaron nuevas empresas transnacionales o bien incrementaron sus participaciones aquellas que permanecieron en los consorcios. A continuación, se destacan algunas de las principales operaciones.

En el caso de EDENOR, durante la segunda mitad de los años noventa se operó un acelerado proceso de centralización del capital a partir de las ventas de tenencias accionarias de, fundamentalmente, el Morgan Guaranty Trust, Credit Lyonnaise y del Banco Santander (administrador de tenencias accionarias en poder de inversores internacionales) a favor de, esencialmente, Astra, EdF y Endesa que, finalmente, entre estas dos últimas pasaron, ya hacia fines del decenio, a ejercer el control de la distribuidora.

Por su parte, las operaciones de transferencias de capital en el interior del consorcio controlante de EDESUR fueron más complejas y, fundamentalmente, incorporaron ciertos sesgos emblemáticos vinculados con la defensa de la competencia y el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la propiedad de los operadores, emergentes de la Ley N° 24.065. Así, en el mes de septiembre de 1997 el conglomerado español Endesa pasó a ejercer la mayoría accionaria del grupo chileno Enersis que, directa e indirectamente, controlaba varias empresas eléctricas en la Argentina. A partir de allí, Endesa accedió al control de algunas de las principales centrales de generación, así como al de la Cía. de Transmisión del Mercosur y, también, obtuvo una participación minoritaria (12,8%) en Yacylec, en el ámbito de la transmisión. Por último, en el campo de la distribución eléctrica, el grupo español, pasó a detentar el 90% del capital de EDESUR; al tiempo que -como se señaló- compartía el control de EDENOR con la francesa EdF.

⁹² Cabe recordar que en el sector de agua potable y saneamiento también se privatizaron prestadoras de reducida escala y bajo nivel de cobertura.

Luego de un trámite más que demorado -y complaciente, por parte del ENRE-, relacionado con la prohibición emanada de la Ley N° 24.065 (art. 32), en el sentido de que un mismo agente económico no puede controlar ambas distribuidoras, recién a principios de 2001, Endesa se desprendió de sus tenencias accionarias en EDENOR que pasaron a manos de EdF⁹³.

También en operaciones que devienen en un mercado control horizontal territorial (distribución en la provincia de Buenos Aires), cabe referirse al caso AES. Tras haberse adjudicado las concesiones de EDEN y EDES en 1997, un año después AES Corp. ingresa en EDELAP cuando adquiere las acciones de Houston Energy Inc. y del grupo Techint.

En 1998, la estadounidense GPU Argentina Holdings compró Emdersa originalmente constituida por el grupo Exxel y Unión FENOSA y controlante de las distribuidoras EDELAR, EDESA y EDESAL. Dos años más tarde, First Energy Corp., de EEUU, pasó a controlar Emdersa, tras la adquisición a nivel global de GPU.

También se destaca el desembarco de Public Service Enterprise Group -PSEG- en EDEN, EDES, EDEERSA y EdERSA. En las distribuidoras bonaerenses, pasó a ser socia minoritaria de AES -33% de las acciones cada una- en el año 2000; en Entre Ríos, ingresó en 2001, primero como socio minoritario en reemplazo de CMS y luego, con el 90% del capital social de la prestadora; por último, en Río Negro, su participación alcanzó al 50%, tras la compra a nivel global de la chilena SAESA también en el año 2001.

Como resultado, las distribuidoras quedaron en manos de un número reducido de firmas (EdF, PSEG, AES, ENDESA, IATE, Compañía General de Electricidad, Camuzzi y José Cartellone Construcciones) y salieron del sector numerosas firmas nacionales (Techint, Banco Galicia y de Buenos Aires, Gualtieri, Cía. Argentina de Cemento Pórtland y Loma Negra).

3.3.2. Los prestadores tradicionales

Más allá del auge privatizador que alcanzó a la mayoría de las jurisdicciones subnacionales, en diez de ellas el régimen de prestación del servicio de distribución de energía eléctrica no sufrió modificaciones. De esta manera, continuó a cargo de las entidades públicas y cooperativas, de larga trayectoria en el sector (Cuadro N° 3.22). La mitad de las prestadoras son las que se quedaron al frente del servicio tras la descentralización de Agua y Energía Eléctrica, aunque en algunos casos mediaron modificaciones jurídico-administrativas menores. Pero en otros casos, son empresas que o bien se habían constituido como continuadoras de las primeras prestadoras en las provincias (Córdoba, Chubut, Tierra del Fuego y Chaco) o bien son las que comenzaron a prestar el servicio en la respectiva jurisdicción (Misiones).

Dentro de este heterogéneo grupo de entidades públicas y cooperativas se destaca la presencia de dos de las prestadoras más grandes del país, la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) y la Empresa Provincial de Energía de Santa Fe (EPE). Su permanencia dentro de la órbita estatal llama la atención debido a que resultaban unas de

⁹³ Se inició con un expediente en el último trimestre de 1997 (N° 4.408/97) y continuó con un sumario iniciado -siempre por parte del ENRE- en septiembre de 1999. Recién a mediados del año 2000, la ex-Secretaria de Defensa de la Competencia emitió un dictamen que recomendaba la separación de ambas empresas o, más precisamente, que Endesa debía desprenderse de sus tenencias accionarias en EDESUR o en EDENOR. Este proceso concluyó en agosto de ese mismo año con la Resolución N° 480/00 del ENRE que, retomando las consideraciones del organismo responsable de la defensa de la competencia, ordenó a Endesa a desprenderse de sus tenencias accionarias en una de las dos sociedades controlantes de EDENOR y EDESUR.

las más atractivas para el capital privado, dada su escala y el relativamente alto nivel de desarrollo económico de estos territorios. De hecho, los gobiernos provinciales pretendieron privatizar estas empresas en distintas ocasiones, pero la activa movilización del sindicato de Luz y Fuerza y distintas organizaciones civiles frustraron los respectivos proyectos.

Cuadro N° 3.22. Empresas públicas y cooperativas

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Tipo de sociedad	Inicio de actividades	Prestador anterior	Hogares (2001)
Empresas provinciales					
Misiones	Electricidad de Misiones (EMSA)	Sociedad anónima	Septiembre 1968	-	104.690
Chaco	Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado Provincial (SECHEEP)	Sociedad del Estado	Noviembre 1973	Empresa Provincial de Energía de Chaco (EPECH)	172.326
Córdoba	Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC)	Sociedad del Estado	Abril 1953	Comisión Administradora del Servicio Público de Electricidad (CASPE)	562.602
Santa Cruz	Servicios Públicos Sociedad del Estado (SPSE)	Sociedad del Estado	Octubre 1980	Agua y Energía Eléctrica	49.078
Santa Fe	Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe (EPE)	Sociedad del Estado	Febrero 1987	Dirección Provincial de Energía (DPE)	725.142
Corrientes	Dirección Provincial de Energía de Corrientes (DPEC)	Ente Autárquico	Abril 1981	Agua y Energía Eléctrica	164.803
Neuquen	Ente Provincial de Energía del Neuquén	Ente Autárquico	Febrero 1983	Agua y Energía Eléctrica	38.650
Tierra del Fuego	Dirección Provincial de Energía (DPE)	Ente Autárquico	Julio 1972	Cooperativa Limitada de Consumo Popular de Electricidad y Servicios Anexos de Ushuaia	13.811
Cooperativas					
Chubut	Coop. Eléctrica de Consumo y Vivienda Ltda.	Cooperativa	1959	Usina Eléctrica San Martín	25.558*
La Pampa	Cooperativa Popular de Electricidad de Santa Rosa	Cooperativa	Octubre 1935	Compañía Sud-Americana de Servicios Públicos Sociedad Anónima	38.278*
La Pampa	Cooperativa Regional de Electricidad, de Obras y Otros Servicios de General Pico Ltda.	Cooperativa	Diciembre 1980	Agua y Energía Eléctrica	18.435*

* Datos correspondientes al año 2004.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

En relación con EPEC, todos los gobernadores, tanto los radicales Eduardo Angeloz (1991-1995) y Ramón Mestre (1995-1999) como el justicialista Juan Manuel De la Sota (1999-2003), se propusieron privatizar la empresa. El primer intento data de 1992, cuando se quiso transformar a EPEC en una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, para posibilitar el ingreso del capital privado. Tres años después, en una segunda tentativa, el gobierno de Mestre subdividió -en concordancia con el esquema vigente en el plano federal- la empresa estatal en una de generación y otra de distribución; propósito que nuevamente encontró la resistencia del sindicato, pese a que algunas usinas se llegaron a transferir al capital privado⁹⁴. En 1997 se avanzó sustancialmente en el intento privatizador, en tanto se

⁹⁴ La principal consigna del sindicato fue "EPEC estatal e integrada, EPEC no se divide ni se vende".

contó con la sanción legislativa del Marco Regulatorio Eléctrico (Ley N° 8.599) con una clara orientación hacia la transformación del sector.

Un nuevo embate para la transformación de EPEC fue llevado a cabo por el gobernador De la Sota, con la designación en 1999 de Carlos Bastos -ex secretario de Energía durante la primera presidencia de Menem- como presidente de la empresa. El diagnóstico de Bastos se centró en la necesidad de incorporar capitales privados debido a que consideraba que EPEC "no era una empresa viable" (Bastos, C., 1999-2000). En este marco, en el año 2000 se declaró a la empresa estatal sujeta a la incorporación de capital privado por medio de la Ley N° 8.837. La iniciativa llegó a la formulación y venta de los pliegos de bases y condiciones al año siguiente, con la participación de Unión FENOSA, Tractebel -del que el grupo Suez era accionista-, AES, PSEG y Camuzzi. Sin embargo, ante la crisis local y las dificultades de los interesados para conseguir financiamiento, los plazos se fueron extendiendo, hasta que el colapso de la convertibilidad hizo caer el proyecto.

En Santa Fe se vivió un proceso parecido durante los dos gobiernos de Carlos Reutemann (1991-1995 y 1999-2003). En el primer período se sancionó la Ley N° 10.798 de Reforma del Estado, que establecía que la distribuidora provincial quedaba sujeta a privatización. En ese marco, a fines de ese año se constituyó el Comité para la Reorganización del Sector Eléctrico Provincial (Decreto N° 4.400/92), aunque no se logró avanzar con el proyecto de ley para transferir EPE al capital privado. Recién días antes de que asumiera el segundo mandato se logró aprobar la transformación de EPE en una sociedad anónima -Energía de Santa Fe SA- para su concesión por un período máximo de 35 años⁹⁵ (Ley N° 11.727). Al igual que en el caso de EPEC, en 2001 todavía se avanzaba en dirección a la privatización, como se desprende del Decreto N° 616/01, que reglamenta la ley anterior. Sin embargo, también en este caso la coyuntura macroeconómica del país, la oposición sindical y la experiencia nacional de privatizaciones impidieron su concreción.

Más allá de su menor envergadura, en Misiones, EMSA también intentó ser privatizada. A cambio de hacerse cargo de una deuda de la represa Urugua-í, el gobierno nacional presionaba a su par provincial para que transfiriera al capital privado la distribuidora provincial. En ese marco, a fines de 1994 se sancionó un marco regulatorio para el sector (Ley N° 3.154) acorde con los lineamientos del sistema nacional. Al año siguiente, se la reemplazó con una nueva ley donde expresamente se disponía la concesión del servicio (Ley N° 3.270, art. 102). Sin embargo, en el marco de protestas sindicales contrarias a la transferencia, no se lograron nuevos avances en la negociación por la deuda de la represa Urugua-í, por lo que se diluyó el proyecto de privatización.

En las restantes prestadoras tradicionales, al igual que en el caso de agua y saneamiento, se resalta la presencia patagónica. De esta manera, nuevamente valen los comentarios acerca de los factores que podrían haber desestimulado su transferencia (cultura ambientalista de larga data, reducida escala de las empresas, prestación cooperativa).

⁹⁵ En su mensaje inaugural, Carlos Reutemann señaló: "Asumo este gobierno con el pleno convencimiento de que la privatización de la EPE es un deber impostergable de mi gestión. Confieso que no siempre he estado tan convencido. El Estado no puede controlar estas complejas organizaciones, y ellas operan con altísimos costos y con criterios que están más cerca del corporativismo que de la solidaridad. Quienes insisten en la permanencia de la EPE en la órbita del Estado, no plantean ni defienden los derechos de los santafesinos. En 1992 se inició en la Argentina la transformación del sector eléctrico que condujo a la transferencia a manos privadas de las empresas del Estado Nacional, para superar el estado de crisis en que se encontraban. Fue una de las más exitosas privatizaciones con efectivos marcos regulatorios establecidos por ley". Mensaje inaugural de C. Reutemann, diciembre de 1999. Consultar <http://www.ps-santafe.com.ar/prensa2006/diciembre/hipocritas.html> .

Además, particularmente para el sector eléctrico, cabe destacar que las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego aun no forman parte del Sistema Interconectado Nacional.

Por último, restan los casos de Chaco y Corrientes. En la primera, como se comentó, la prestación pública está establecida en el nivel constitucional y cuando se intentó modificar tal condición para el caso de agua potable y saneamiento, hubo un fuerte rechazo de la población. En la segunda, directamente nunca hubo proyectos para privatizar la empresa.

De esta manera, el conjunto de prestadoras públicas y cooperativas forman un heterogéneo grupo. A excepción de EPE y EPEC, empresas estatales de gran envergadura, el resto tiene en general una reducida escala, lo que las hacen menos atractivas para el capital privado. De todas formas, como muestran los casos de La Rioja y Catamarca tal condición no resultaba un límite para su privatización.

3.3.3. La postconvertibilidad: reestatizaciones, cambios de manos y renegociaciones

En el marco del proceso de renegociaciones contractuales impulsado por la Ley de Emergencia, los principales “cambios de manos” en el sector fueron en el plano de participaciones accionarias en el interior de los consorcios operadores -salvo un ejemplo de reestatización-, al tiempo que buena parte de la renegociación de diversas cláusulas originales continúan pendientes de resolución -al margen de algunos aspectos parciales, esencialmente, tarifarios y transitorios-.

Tras el colapso del régimen de convertibilidad y el advenimiento de un nuevo esquema macroeconómico, las prestadoras sufrieron importantes modificaciones en sus estructuras de capital. A excepción de Energía de San Juan, en todas las operadoras de capital privado se registraron cambios en sus composiciones accionarias (Cuadro N° 3.23).

Cuadro N° 3.23. “Cambios de manos” en las operadoras del servicio de distribución de energía eléctrica durante la postconvertibilidad

Jurisdicción	Prestador privado	Usuarios Residenciales 2001	Re-estatización	Fecha rescisión	Cambio de manos ^(a)		Demanda CIADI O UNCITRAL
					Total	Parcial	
Catamarca	EDECAT	71.339	-	-	-	N/A	-
Buenos Aires	EDEA	638.601	-	-	-	E/E	Sí ^(b)
Buenos Aires	EDEN	526.892	-	-	-	E/E	Sí ^(c)
Buenos Aires	EDES	205.788	-	-	-	E/E	Sí ^(c)
Entre Ríos	EDEERSA	278.111	Sí	Mayo 2005	-	-	-
La Rioja	EDELAR	66.091	-	-	-	E/A	-
Mendoza	EDEMSA	350.448	-	-	-	E/N	Sí ^(d)
Río Negro	EDERSA	145.680	-	-	-	E/A	Sí ^(e)
Salta	EDESA	188.987	-	-	-	E/A	-
San Luis	EDESAL	95.016	-	-	-	E/A	-
Santiago del Estero	EDESE	134.923	-	-	-	E/N	Sí ^(f)
Estado Nacional (AMBA)	EDENOR	1.982.980	-	-	-	E/A	Sí ^(g)
Estado Nacional (AMBA)	EDESUR	1.814.614	-	-	-	N/E	Sí ^(h)
Estado Nacional (AMBA)	EDELAP	240.391	-	-	-	E/E	Sí ^(c)
Total		5.900.398					

(a) Para señalar los cambios, se utilizan las letras E (extranjera), N (nacional) y A (asociación nacional/extranjera). Así, E/N significa que un porcentaje o la totalidad de las acciones de una empresa pasaron de manos de una empresa de capital extranjero a una de capital nacional.

(b) Presentación realizada ante el UNCITRAL por United Utilities International Limited en octubre de 2002 y que concluyó en marzo de 2004 con el desistimiento por parte de la firma.

(c) Presentación realizada ante el CIADI por AES Corporation (Caso N° ARB/02/17).

(d) Presentación realizada ante el CIADI por Électricité de France International SA, Saur International SA y Léon Participaciones Argentinas SA (Caso N° ARB/03/23).

(e) Presentación realizada ante el CIADI por Camuzzi International SA (Caso N° ARB/03/7).

(f) Presentación realizada ante el CIADI por Houston Industries Energy, Inc. y otros (Caso N° ARB/98/1). Este caso ha concluido por la renuncia de la empresa a la demanda presentada.

(g) Presentación realizada ante el CIADI por Electricidad Argentina SA y Électricité de France International SA (Caso N° ARB/03/22).

(h) Presentación realizada ante el CIADI por Enersis SA (Caso N° ARB/03/21).

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología sobre la base del Informe del Sector Eléctrico, Secretaría de Energía (2001) y del CIADI (<http://www.worldbank.org/icsid>).

Reestatización

La reversión, en marzo de 2003, de la privatización de la prestadora entrerriana, EDEERSA, devino del abandono de la concesión por parte de la estadounidense PSEG, accionista que tenía el 90% del capital social de la empresa. Así, su retiro se produjo tan solo dos años después de haber ingresado en la distribuidora al adquirir las tenencias accionarias de CMS (también de los EEUU), adjudicataria original de la concesión. Si bien esta salida se enmarca dentro de una política general de PSEG de desprenderse de los activos en la Argentina, cabe destacar dos particularidades de este caso. En primer lugar, a poco de tomar posesión, EDEERSA se endeudó en el exterior por un monto de 80 millones de dólares, con la obligación de cancelar la totalidad del crédito en mayo de 2004. En segundo término, al abandonar la concesión la transferencia del paquete accionario se concretó en forma gratuita e irrevocable a un fideicomiso a favor del *management* que estaba a cargo en su momento.

Frente a este hecho, el gobierno provincial intimó a que se incorporase un operador técnico y un inversor con solvencia financiera suficiente (Decreto N° 151/03). Ante el incumplimiento de estas prescripciones, en marzo de 2004 se declaró el incumplimiento de contrato, se ejecutó la garantía y se convocó a una nueva licitación (Decreto N° 798/04). Si bien los pliegos fueron comprados por siete firmas (entre ellas, AES, José Cartellone, Roggio, Emdersa), más allá de las distintas postergaciones de los plazos previstos, ninguna terminó presentando una oferta por las acciones, de modo que la licitación se declaró desierta. El punto crítico resultaba la deuda de la prestadora. A este efecto, el gobierno determinó que quien resultase ganador debía depositar una garantía de 20 millones de dólares y tenía un plazo de 250 días para cancelar la deuda -que estaba en manos del fondo Ashmore-, y que de incumplir este compromiso el nuevo prestador sería multado con 2 millones de dólares y la pérdida de la concesión.

De esta manera, ante la imposibilidad de volver a privatizar a la empresa, por medio del Decreto N° 2.154/05 se dispuso la reestatización de EDEERSA y la creación de Energía de Entre Ríos SA (ENERSA) como una sociedad anónima con el 90% de las acciones en manos del Estado provincial (Cuadro N° 3.24).

Cuadro N° 3.24. Empresa reestatizada. Servicio de distribución de energía eléctrica

Jurisdicción	Nombre de la empresa	Causales de rescisión	Fecha de rescisión	Prestador anterior	Marco regulatorio actual
Entre Ríos	Energía de Entre Ríos	Abandono de la concesión	Mayo 2005	EDEERSA	Ley 1.121 de 1994

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Cambios de manos

La intensidad de los “cambios de manos” entre capitales individuales muestra el desinterés de algunas empresas, especialmente extranjeras, por continuar operando en la Argentina ante el cambio de escenario macroeconómico. Pero a la vez, a diferencia del sector de agua potable y saneamiento, emergieron otros actores que ingresaron en las operadoras apostando a una recomposición del contexto operativo de las empresas. En este sentido, resulta relevante el reconocimiento oficial de problemas de abastecimiento eléctrico, escenario que puede ofrecer posibilidades ciertas de renegociaciones integrales de tarifas, más allá de los aumentos que ya se han concedido en varias jurisdicciones. También cabe destacar que el nivel de cobertura del servicio supone menores requerimientos relativos de inversión fija en expansión respecto de, por ejemplo, el sector de agua y saneamiento.

De esta manera, la salida de algunas empresas (PSEG, Électricité de France, GPU, Saur International, Crédit Lyonnais, Houston Energy, United Utilities International Limited y Pérez Companc) resulta menos traumática ante el interés de otras por ingresar o incrementar su participación en el sector, ya sean grupos nacionales (Dolphin -actual Pampa Holding-, Desarrollo y Gestión, IADE, Ick, Coinvest) o extranjeros (AES, Camuzzi, Nextar, Ashmore, HSBC y JP Morgan).

De esta enunciación se desprende un rasgo distintivo de esta nueva etapa: la irrupción de fondos de inversión, tanto nacionales (Dolphin, Desarrollo y Gestión, Coinvest) como extranjeros (Ashmore, HSBC y JP Morgan). El endeudamiento, especialmente externo, de las prestadoras fue el detonante que abrió las puertas a aquellos acreedores tenedores de deuda o bien a las firmas con experiencia en reestructuraciones financieras, con posibilidades de realizar un reordenamiento de las firmas para luego transferir las consiguientes tenencias accionarias.

Dentro de las operaciones, se destacan por su envergadura las modificaciones en EDENOR y EDESUR, que presentan características opuestas. En la primera, se verificó la salida de la francesa Électricité de France y el ingreso del grupo Dolphin, mientras que en EDESUR quien ingresa es un accionista extranjero, Petrobrás, a partir de la adquisición del conjunto de los activos del grupo nacional Pérez Companc.

En el caso de **EDENOR**, se trató de una operación específica de compra-venta de tenencias accionarias entre EdF y el entonces grupo Dolphin (ahora Pampa Holding)⁹⁶. En una transacción que se extendió, hasta su aprobación definitiva, entre mayo y septiembre de 2005⁹⁷, el grupo Dolphin le adquirió a Électricité de France parte de sus participaciones directas y la totalidad de las indirectas del capital social de EDENOR (65%), en 100 millones de dólares. Ello implicó, por un lado, la adquisición de Electricidad Argentina SA (EASA), empresa de control (51%) de la distribuidora; y, por otro, del 14% en poder de EdF International SA, que así redujo su participación directa en el capital social de EDENOR del 39% al 25% (quedando a cargo de la asistencia técnica por los cinco años siguientes)⁹⁸.

Atento a la demanda que en su momento interpusieran en el CIADI, las entonces controlantes de la empresa, EASA y EdF International SA (Caso N° ARB/03/22) por más de 830 millones de dólares, y en el marco del proceso de renegociación del contrato de concesión, el Decreto N° 1.957/06 introduce (en forma ligeramente similar al caso de Transener SA) una serie de compromisos empresarios. Por un lado, que la demanda debía suspenderse como condición previa a la implementación del acuerdo (ello se concretó en julio de 2006)⁹⁹ y, por otro, que una vez aprobada la Revisión Tarifaria Integral (prevista para principios de 2008), cualquier decisión arbitral contra el Estado “deberá ser afrontada a entero costo por el Concesionario”¹⁰⁰.

La operación registrada en EDENOR se asemeja bastante a la registrada en **Obras Sanitarias de Mendoza**, con la diferencia de que la salida de los capitales franceses de esta última (EdF International SA, Saur International SA y León Participaciones Argentinas SA¹⁰¹) devino en el aumento de participación de quienes ya eran accionistas minoritarios de la empresa. Se trata del grupo nacional Inversora Andina Distribuidora Eléctrica (IADE), comandado por los mendocinos Omar Álvarez, José y Pedro Angulo y Jacques Matas. La transacción se realizó en junio de 2004, directamente con EdF International, quien previamente había adquirido las participaciones de los otros accionistas franceses. Posteriormente, se verificaron cambios en el interior de IADE, donde Álvarez incrementó su participación (80%) al comprar la parte de los hermanos Angulo.

⁹⁶ Para ampliar sobre caso de Pampa Holding como paradigmático de la concentración y centralización del capital en el mercado eléctrico argentino, consultar Azpiazu, D., 2008.

⁹⁷ El 19 de agosto de 2005, la CNDC (Dictamen N° 445/05) aprobó la operación de concentración, en el entendimiento de que existiendo integración vertical, la operación “no afectaba las condiciones de competencia existente en el mercado geográfico en el que EDENOR SA presta el servicio de distribución eléctrica por tratarse de un monopolio regulado”.

⁹⁸ El 10% restante corresponde al Programa de Propiedad Participada (PPP).

⁹⁹ En idéntica situación (suspendida) se encuentra la demanda presentada ante el CIADI por buena parte de los principales accionistas de EDESUR: Enersis, Chilectra, Empresa Nacional de Electricidad y Elesur (Caso N° ARB/03/21), que reclaman una indemnización de 1.208 millones de dólares.

¹⁰⁰ Punto 22.3.1. del Anexo 1 del Decreto N° 1.957/06.

¹⁰¹ Los accionistas franceses iniciaron una demanda ante el CIADI (Caso N° ARB/03/23) que, a fines de 2007, se encontraba pendiente de resolución por parte del Tribunal Arbitral designado al efecto.

En la distribuidora de **Santiago del Estero** también se verificó la salida de una firma transnacional y el ingreso de empresarios de la región. En abril de 2003, Houston Energy vendió el 90% de EDESE a inversores locales encabezados por los hermanos Ick, quienes tienen una profunda inserción en empresas de la provincia gracias a las sólidas relaciones tejidas con el ex gobernador Juárez¹⁰² (Banco de Santiago del Estero, firmas de comunicación, seguros y financieros). En este caso, la diferencia con EDEMSA resulta de la falta de experiencia del grupo diversificado Ick en el sector eléctrico.

Las transferencias que involucraron a AES¹⁰³ incluyen tanto operaciones de compra como de venta. En primer lugar, entre julio y agosto de 2003 adquirió las participaciones de PSEG en **EDELAP**, **EDES** y **EDEN** (30% en la primera y 33% en las dos restantes), para pasar a ser la única accionista de esas distribuidoras, al margen del 10% correspondiente al PPP. En segundo término, producto del endeudamiento externo en manos de fondos de inversión de las distribuidoras y otras empresas de la cadena eléctrica pertenecientes a AES, en mayo de 2007 se produjo el ingreso de Ashmore en **EDEN**, quien pasó a controlar el 90% de la operadora bonaerense¹⁰⁴. Esta modificación estuvo demorada más de un año debido a las exigencias que impuso el gobierno provincial para autorizar la operación. Entre ellas, la permanencia como mínimo de cinco años en la empresa, la contratación de un operador técnico de características similares a las de AES, la presentación de un plan de negocios, acreditación de activos, no tener juicios contra el Estado y que todas las partes reconozcan por escrito que no “tienen nada que reclamarle a la provincia por hechos derivados de la emergencia y la salida de la convertibilidad” (Resolución N° 425/06 del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos).

Al igual que en los casos de EDELAP y EDES, la salida de United Utilities International Limited de **EDEA** también se resolvió con la adquisición de Camuzzi, quien ya tenía el 55% de la distribuidora. La única traba que existió fue la exigencia del gobierno provincial a que el saliente accionista inglés desistiera su solicitud en el tribunal internacional UNCITRAL. Tras la renuncia, se autorizó la transferencia, que fue ratificada por el Decreto N° 2.788/04.

En **EdERSA**, Camuzzi también buscó quedarse con el 50% restante de la distribuidora ante el anuncio de la Sociedad Austral de Electricidad (SAESA, subsidiaria de PSEG) de desprenderse de su participación. Pero la opción de compra fue rechazada por la provincia debido a la insolvencia financiera de Camuzzi. En su lugar, en junio de 2006 se produjo el ingreso de Desarrollo y Gestión, liderado por Guillermo Stanley y Chrystian Colombo¹⁰⁵. Así, este fondo de inversión nacional concretó su primera incursión en el sector tras el intento fallido por adquirir las tenencias accionarias del grupo Emdersa y la dilatada negociación para su ingreso en EDEN.

¹⁰² Cabe resaltar que a principios de 2000, en una muy opaca renegociación con el gobernador Carlos Juárez, la empresa resolvió renunciar a la demanda que había presentado en el CIADI (Caso N° ARB/98/1), por casi 70 millones de dólares, donde reclamaba el pago de un subsidio por compensación tarifaria y por los mayores costos del impuesto al gasoil. Tal renuncia se hizo efectiva en el año 2002.

¹⁰³ Cabe acotar que AES Corp., con varias subsidiarias en el sector eléctrico, presentó en diciembre de 2002 una demanda en el CIADI (Caso N° ARB/02/17), reclamando una indemnización de 570 millones de dólares. En el marco de las renegociaciones contractuales en las que se encuentra la firma -en particular, la relacionada con su controlada EDELAP-, tal demanda ha sido suspendida.

¹⁰⁴ Si bien esta operación preveía el ingreso del fondo local Desarrollo y Gestión con una participación minoritaria, al momento del cierre de este documento, la operación no se ha concretado.

¹⁰⁵ Desarrollo y Gestión esta conformado por tres empresas: Desarrollo Gamma SA, Paiguen SA y Gestión de Electricidad y Energía SA. Estas dos últimas funcionan como un conjunto económico, unión que se llevó a cabo para cumplir los requisitos patrimoniales exigidos.

Con respecto a las distribuidoras **EDELAR**, **EDESA** y **EDESAL**, al igual que durante el régimen de convertibilidad, nuevamente se registraron varias modificaciones. Como se mencionó, las tres operadoras estaban controladas por Emdersa, quien originalmente había sido constituida por el Exxel Group y la española Unión FENOSA. Tras pasar a manos de GPU y luego a First Energy Corp., en abril de 2003 se produjo una nueva transferencia motivada por la decisión de esta última firma de abandonar las actividades en el país. En aquella oportunidad, los fondos de inversión del HSBC y JP Morgan tomaron el control de Emdersa. Pero dos años después, en septiembre de 2005, nuevamente cambió de manos, esta vez a una asociación entre el fondo norteamericano Nextar (60%) y Coinvest (40%), este último comandado por los hermanos Ruete Aguirre. Por último, esta misma asociación controlante de Emdersa ingresó en abril de 2006 en **EDECAT**, como socio minoritario (39%) de IATE, de Alberto Taselli.

En síntesis, la situación resultante de los “cambios de manos” registrados en el campo de la distribución de energía eléctrica es muy distinta a la observada en el sector de agua potable y saneamiento. Si bien el desplazamiento de empresas de capital extranjero emerge como un denominador común a todos ellos (con la única excepción de EDECAT), entre quienes irrumpen en el sector eléctrico puede reconocerse la importante presencia de fondos de inversión así como, con menor intensidad, de empresarios nacionales de las respectivas jurisdicciones provinciales. A la vez, en varios casos se trata de operaciones que conllevan un mayor grado de control accionario por parte de quienes ya detentaban una posición dominante en las concesionarias (en todos estos últimos casos, se trata de firmas de capital foráneo). En contraposición al caso de agua y saneamiento, la reestatización de los servicios se registró en sólo un caso (EDEERSA de Entre Ríos) como resultado de la decisión unilateral de una empresa extranjera PSEG de abandonar la concesión y del frustrado intento oficial por su reprivatización.

Las renegociaciones contractuales¹⁰⁶

Al igual que en el sector de agua y saneamiento el proceso de renegociación de los contratos con los concesionarios del servicio de distribución eléctrica en el ámbito subnacional reconoce marcadas heterogeneidades, incluso superiores a aquellos, en términos de las formas en que fueron encarados y sus resultantes. En ese sentido, podrían reconocerse cuatro grandes tipologías en relación con la naturaleza, intensidad y sus resultados. En un solo caso (Mendoza) cabría referirse a una renegociación del contrato de concesión que involucra la modificación de aspectos claves del marco regulatorio del sector en el ámbito provincial. Los otros ejemplos denotan la presencia de un subconjunto de jurisdicciones que, con sus matices, han dispuesto alinearse y, en cierta forma, subordinar tal renegociación a la que en paralelo desarrolla el Estado Nacional con las empresas EDENOR, EDESUR y EDELAP (tales serían los casos de Buenos Aires y Santiago del Estero). Otro grupo de estados provinciales han arribado a acuerdos “integrales” -con sus matices- con las respectivas concesionarias que serían concluidos -en cuanto a su implementación efectiva- a principios de 2008 (como Catamarca, Jujuy, Salta y Tucumán). Por último, en provincias como Formosa, La Rioja, San Juan y San Luis se han realizado algunos acuerdos parciales y transitorios -también, con marcados matices-, previéndose encarar la revisión integral en el año 2008.

¹⁰⁶ En la sección 4 de este documento se presenta la estructura institucional de renegociación de los contratos (Comisión de Renegociación y Unidad de Renegociación) surgida de las reglamentaciones de la Ley de Emergencia (N° 25.561) y sus respectivas adhesiones provinciales. En esta sección se abordan exclusivamente los contenidos principales de los acuerdos alcanzados entre las partes.

En ese escenario el ejemplo que ofrece la provincia de **Mendoza** resultaría por demás atípico si se tiene en cuenta, muy particularmente, su secuencia temporal y la consecución de los objetivos oficiales de renegociación integral.

En efecto, a partir de la adhesión provincial (Ley N° 6.976 y su Decreto Reglamentario N° 487/02) a las disposiciones emanadas de la Ley de Emergencia N° 25.561, vinculadas a la renegociación de los contratos, se constituyó en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, la Comisión Renegociadora de los Contratos de Servicios Públicos, que contó con el asesoramiento del Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE). Por su parte, la Ley N° 7.187 y su Decreto Reglamentario N° 1.116/04 dieron continuidad al proceso que devino en el mes de abril de 2005 en la firma de una Carta de Entendimiento entre el Poder Ejecutivo provincial y EDEMSA, donde se tienen en cuenta aspectos tarifarios, de calidad, compromisos de obras, demandas judiciales, etc.

En la misma se acordó un incremento en el valor agregado de distribución de 38,05% con una variación promedio de la tarifa a usuarios finales de 12,94%, cuya aplicación se vería sujeta a la modificación del contrato de concesión y del propio marco regulatorio del sector (Leyes N° 6.497 y 6.498). Asimismo, se estableció un compromiso de inversión por parte de la concesionaria de 54 millones de pesos durante el, ahora, segundo período de concesión que concluye el 31 de julio de 2008 (igualmente válido para el tema tarifario) y la modificación en los parámetros de calidad exigidos -menores a los previstos originalmente-. En dicha carta de entendimiento se estableció, también, que tanto la empresa como sus accionistas mayoritarios debían realizar “todas las acciones a su alcance conducentes ante los titulares de las acciones de que se trate, a que se dejen sin efecto los reclamos, recursos y demandas entabladas o en curso, en sede administrativa arbitral del exterior”, al tiempo que debían renunciar a demandas presentadas ante el CIADI¹⁰⁷, “ante el cumplimiento efectivo de las obligaciones comprometidas” en el acta de referencia.

En diciembre de 2005 se firmó un acta complementaria a la Carta de Entendimiento donde, entre otros, se especifica que el aumento anteriormente autorizado a usuarios finales (12,94%) regirá hasta julio de 2008, que la provincia se obliga a cancelar la totalidad de sus deudas (poco más de 10 millones de pesos) con la concesionaria durante el año 2006, al tiempo que las multas impagas al 31 de diciembre 2005 (6,5 millones de pesos) se destinarán a la realización de obras.

Finalmente, el Decreto N° 1467/06, sancionado a mediados de 2006, estableció que en el marco de la Ley N° 7.187, los incrementos tarifarios dispuestos se aplicarán a partir del 1 de agosto de 2006 y se reafirma que regirán hasta el 31 de julio de 2008. Durante ese lapso, se contempla una revisión anual de las mismas a partir de la variación del “índice de referencia a ser establecido” en más/menos 3% anual (de aplicación inmediata) y, de efectivizarse dicho porcentual ya en un semestre, las tarifas se ajustarán en idéntica proporción automáticamente (previa autorización del EPRE).

En consonancia con lo dispuesto en la carta de entendimiento, a mediados de 2006, por Ley N° 7.543 se modificaron las Leyes N° 6.497, 6.498 y 7.388 que conforman -con esas nuevas disposiciones- el Marco Regulatorio Eléctrico en la provincia.

¹⁰⁷ Es el caso de EdF International SA, Saur International SA y León Participaciones Argentinas SA cuya demanda ante el CIADI (Caso N° ARB/03/23) igualmente se encontraba, a fines de 2007, pendiente de resolución por parte del Tribunal Arbitral designado al efecto.

Muy diferente es la situación que se presenta en jurisdicciones como **Santiago del Estero** o la provincia de Buenos Aires. En el primer caso (Santiago del Estero), en paralelo a la autorización del “cambio de manos” (ver subsección anterior) en el interior del consorcio prestatario, el Poder Ejecutivo provincial definió la paralización del proceso de renegociación (convenio ratificado por Ley N° 6.612) hasta el año 2007 -plazo que luego sería extendido, por decreto, hasta 2008-, y la no realización de revisiones tarifarias quinquenales. Asimismo, dicha ley suspendió la aplicación de multas -originalmente hasta 2008, aunque esta restricción fue luego prorrogada hasta 2010- siempre que la calidad del servicio no sea inferior a la de 2001, al tiempo que se condonaron todas las multas que se encontraban pendientes de pago. En ese lapso, hasta que se encarara la revisión integral, sólo se aplicarían las modificaciones tarifarias estacionales y, todo lo que resultara, en promedio, de las renegociaciones encaradas por el Estado Nacional con las empresas concesionarias en el ámbito del AMBA (más precisamente, EDENOR y EDESUR).

Por su parte, en el caso de **Buenos Aires**, a partir de la adhesión a la Ley de Emergencia Económica (a través de la Ley Provincial N° 12.858), de la creación de la Comisión Especial para la Evaluación del Impacto de la Crisis en las Tarifas y Contratos de Servicios (Decreto N° 1.175/02), se celebraron protocolos de entendimiento con EDEN, EDES y EDEA (Decretos N° 2.862/05 y 1.128/06) donde, entre otros, se estableció que a los “dos años contados a partir de la suscripción de los mismos, deberá darse cumplimiento a la revisión ordinaria de las tarifas”.

Asimismo, atento a los mayores costos propios de distribución -dada la postergación de la revisión ordinaria de los cuadros tarifarios-, el Estado provincial dispuso recurrir a aportes provenientes del Fondo Provincial de Compensaciones Tarifarias y al Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales (sobre este último, ver sección 2).

De todas maneras, en lo sustantivo, la renegociación de los contratos con las distribuidoras EDEA, EDEN, EDES se encuentra estrechamente asociada a los acuerdos que firme la Nación con EDENOR, EDESUR y EDELAP donde, algunos temas son abordados con idénticos criterios como es el caso de la suspensión/renuncia de las demandas en tribunales arbitrales internacionales por parte de los respectivos concesionarios y/o sus accionistas¹⁰⁸.

Una tercera tipología surge a partir de la consideración de los ejemplos que brindan provincias como Catamarca, Jujuy, Salta y Tucumán que, en principio, han llegado a acuerdos definitivos -a terminar de cumplimentarse en 2008- con los respectivos concesionarios pero, en general, matizados por diversos y discontinuos conflictos.

Así, en el caso de **Catamarca**, la Ley Provincial N° 5.064 dispuso la adhesión a los artículos 8 a 10 de la Ley N° 25.561 de Emergencia, delegando en el Poder Ejecutivo provincial la facultad de encarar el proceso de renegociación de los contratos. La misma fue reglamentada por la Resolución N° 186/02 de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas, responsable de renegociar, entre otros, la concesión otorgada a EDECAT.

Sin embargo, después de un dilatado proceso, recién en 2006 se celebró el Acta Acuerdo de Renegociación Contractual Parcial del Servicio Público de Electricidad, donde se estableció

¹⁰⁸ Como en los casos de AES Corporation (EDES) cuya demanda ante el CIADI (Caso N° ARB/02/17) se encuentra suspendida a fines de 2007, o el de Camuzzi International (EDEA) que también desistió de su demanda (Caso N° ARB/03/7).

mantener el régimen tarifario vigente desde 2001 hasta el 31 de julio de 2007. En ese sentido, recién a partir del 1 de agosto de ese año se autorizó a la distribuidora a aplicar “en forma provisoria y automática” un aumento del 24% sobre los costos propios de distribución que, implica, un incremento de alrededor del 8%/9% sobre las tarifas finales¹⁰⁹. Asimismo se estableció que las nuevas tarifas sólo podrían ser revisadas a inicios del año 2011. En síntesis, la única modificación de las tarifas en la postconvertibilidad recién se efectivizó en la segunda mitad de 2007. De todas maneras, esa Acta Acuerdo convalidó los mercados incumplimientos empresarios en cuanto a inversiones y, por ende, calidad del servicio. Es más, en el acta se señala explícitamente, que podrá “evaluarse la conveniencia de establecer áreas de calidad diferenciada” y, por otro lado, que “quedan sin efecto los cargos ya impuestos o que pudieran ser impuestos por falta de remediación de puntos penalizados por mala calidad de producto técnico desde el inicio de la concesión y hasta la entrada en vigencia del Acta Acuerdo”.

En suma, como se desprende del propio tenor del Acta Acuerdo, se trata de una “renegociación parcial” que, a la vez, se ha visto contextualizada por crecientes presiones sociales y políticas a favor de la rescisión del contrato de concesión. Es más, a mediados de 2005, la Cámara de Senadores de la provincia dio media sanción a un proyecto de ley que promovía tal rescisión (ante los “graves y reiterados incumplimientos a las obligaciones contractuales sustanciales incurridos por la empresa distribuidora”). Su tratamiento en la Cámara de Diputados se demoró más de un año (hasta fines de septiembre de 2007) en la que finalmente no fue aprobado pero, hacia fines de dicho año, comenzó a alentarse un nuevo debate en torno a la rescisión del contrato con EDECAT en la Cámara baja.

Por su parte, en el caso de **Jujuy**, la provincia adhirió a la Ley de Emergencia (Nº 25.561) por medio del Decreto Acuerdo Nº 4.693/02 y el artículo 1 de la Ley Nº 5.301 que facultan al Poder Ejecutivo Provincial a proceder a la renegociación de los contratos. Por Decreto Acuerdo Nº 5.850/02 se autorizó al Ministerio de Producción, Infraestructura y Medio Ambiente a encarar tal tarea. Posteriormente (ante la creación del Ministerio de Producción y Medio Ambiente, Ley Nº 5.508) se dictó una resolución conjunta entre el mismo y el Ministerio de Infraestructura y Planificación (Nº 17/06) dando continuidad a la renegociación del contrato de concesión. La provincia y la concesionaria llegaron a acuerdos parciales en noviembre 2005, bajo la forma de:

- Carta de Entendimiento (Decreto Nº 4.484/05, ratificatorio de la Resolución Nº 360/05);
- Adenda a Carta de Entendimiento (Decreto Nº 6.272/06), en agosto de 2006, en la que se establece que la renegociación y la revisión tarifaria deberían estar concluidas antes de diciembre de dicho año; y
- Segunda adenda a la Carta de Entendimiento (Decreto Nº 6.932/06), en noviembre de 2006.

En las mismas se fueron acordando regímenes tarifarios de transición que, de conjunto implicaron un aumento de la tarifa media de alrededor del 20% (como recomposición de los costos de distribución y comercialización).

¹⁰⁹ En la Audiencia Pública celebrada el 9 de mayo de 2006, el Ente Regulador de Servicios Públicos y Otras Concesiones (ENRE) consideró que “El incremento del 24% sobre los costos propios de distribución (VAD) que integran el Cuadro Tarifario carece de sustento y justificación económico-financiera”. Ver Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Servicios Públicos “Informe de evaluación de la Audiencia Pública donde se trató la propuesta de Acta Acuerdo arribada entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y la Empresa Distribuidora de Electricidad Catamarca Sociedad Anónima (EDECAT SA)”.

Finalmente, el 21 de diciembre de 2006 se firmó el “Acta de Renegociación Contractual Integral”, donde se establecen, entre otros, los criterios a aplicar para la determinación de los ingresos de la concesionaria (y las consiguientes tarifas), se incorpora la tarifa social a cargo del Estado provincial para los usuarios “vulnerables” de bajos consumos, se modifica el criterio de tarifación por uno de carácter progresivo -cargo fijo único y cargos variables crecientes de acuerdo al nivel de consumo-. Asimismo, se establece que una vez aplicado el cuadro tarifario acordado, la concesionaria y sus accionistas deben desistir “de todas las acciones, demandas y recursos entablados o en curso en sede administrativas y/o arbitral y/o judicial de nuestro país o ante organismos internacionales contra la provincia de Jujuy y contra la República Argentina”¹¹⁰. En ese marco, los incrementos tarifarios a implementarse a principios de 2008 ascenderían a 22%/29% para los residenciales, mientras que para los usuarios comerciales e industriales llegaría al 40%.

Por su parte, en el caso de **Salta**, en el mes de septiembre de 2004 se celebró un Acta Acuerdo por la que se aumentaron las tarifas finales en un promedio de 12%. En mayo 2006, se dispuso una nueva recomposición de las tarifas (16,75%), retroactivas a octubre de 2005, en lo que se supone se trata de un nuevo cuadro tarifario que estará vigente por cinco años, con la posibilidad de ajustes anuales en función de un índice testigo que tiene en cuenta la evolución de los costos operativos.

Por último, el ejemplo de **Tucumán** en materia de renegociación con la empresa concesionaria de la distribución eléctrica es particularmente ilustrativo en términos de las marcadas discontinuidades en su desarrollo temporal.

En efecto, la provincia adhirió a lo establecido en los artículos 8 a 10 de la Ley de Emergencia (Nº 25.561) por Ley provincial Nº 7.195, al tiempo que el Decreto Nº 2.066/02 encargó al Ministerio de Economía la renegociación con la concesionaria (EDET). Sin embargo, recién en el año 2005 (Decreto Nº 1.402) se establecieron las “normas de procedimiento para la renegociación del contrato de concesión de EDET SA”.

A partir de allí se sucedieron distintas instancias de renegociación plasmadas en una Carta de Entendimiento (julio 2005), una adenda a la Carta de Entendimiento, el Acta de Renegociación Integral (julio 2007, por Ley Nº 7.892), y otra adenda a ésta última; en una clara aceleración del proceso.

En el primero de dichos acuerdos, entre el Ministerio de Economía y la concesionaria, se estableció un incremento en la tarifa media del servicio del 7%. Por su parte, en la llamada Acta de Renegociación Integral -vale recordar, de mediados de 2007- se otorgó un nuevo incremento tarifario de 7% pero retroactivo a noviembre de 2006, y un 10% adicional a aplicarse a partir de noviembre de 2007 (si bien, siempre se hizo referencia a un incremento agregado de 24%, se trata de un alza acumulada de 25,2%). A partir de esos ingresos adicionales, la concesionaria se comprometía a realizar las inversiones incumplidas y a mejorar la calidad del servicio.

¹¹⁰ Ello está directamente relacionado con la demanda que entablara el grupo chileno CGE (comparte el control de la distribuidora con el grupo nacional Cartellone). La presentación realizada ante el CIADI por las empresas chilenas Compañía General de Electricidad SA y CGE Argentina SA (Caso Nº ARB/05/02), involucra sus compromisos accionarios en Energía San Juan SA, Empresa Jefeña de Energía SA y Empresa de Distribución Eléctrica de Tucumán SA, reclamando una indemnización de 125 millones de dólares. Como parte de los respectivos procesos de renegociación, CGE se comprometió a desistir de su demanda en cuanto se implementaran (principios de 2008) los consiguientes acuerdos de recomposición tarifaria y de ingresos-gastos.

Paradójicamente, se estableció que sólo el aumento a aplicarse a partir del 1 de noviembre de 2007 debería ser sometido a Audiencia Pública. Al respecto, recién el 26 de noviembre de 2007, una Resolución del EPRET (N° 382/07) convocó a tal audiencia para el 17 de diciembre de dicho año; al tiempo que el día anterior a la realización de la audiencia, el Poder Ejecutivo, a través del Decreto N° 1.005/07, decidió subsidiar la tarifa (Tarifa de Interés Social) a cerca del 40% de los usuarios de menores niveles de consumo, por el término de seis meses (hasta mayo de 2008)¹¹¹. Con la realización de la audiencia, quedó expedito el incremento tarifario y el posterior desistimiento por parte del grupo chileno CGE de la demanda entablada ante el CIADI.

Finalmente queda un heterogéneo subconjunto de procesos de renegociación de los contratos que involucra a las provincias de **Formosa**, La Rioja, San Juan y San Luis. En el primer caso, al igual que se señalara para el caso de la renegociación con la concesionaria del servicio de agua y saneamiento, una vez recibido el informe de la consultora contratada al respecto para evaluar el desempeño de EDEFOR, el gobierno provincial decidirá encarar (en 2008) el consiguiente proceso de renegociación.

Distinta, aunque similar en cuanto a su prospectiva, es la situación que ofrece la provincia de **La Rioja** en su relación con la concesionaria EDELAR. Después de varias negociaciones, a principios de 2005 se anunció y debatió un incremento de la tarifa que sólo afectaría a aquellos usuarios que consumieran más de 250 kw. Finalmente, tal aumento no fue convalidado y, en su defecto, el Estado Provincial optó por un subsidio (alrededor de un millón de pesos al mes) y de hacerse cargo de buena parte de las obras e inversiones comprometidas. Por su parte, a principios de 2006, a partir de un acuerdo transitorio, se otorgó un aumento en la tarifa final de 15,2% en promedio, obligándose la concesionaria a destinar el 50% de esos nuevos ingresos a la realización de obras para mejorar la calidad del servicio.

Recién a fines de 2007 se anunció que, una vez concluido el estudio que se le encargó a la Universidad de Buenos Aires, sobre el desempeño económico-financiero y de la calidad del servicio, se estaría en condiciones de encarar una nueva fase del proceso de renegociación que, involucraría la realización de una Audiencia Pública para su tratamiento.

En el caso de **San Juan**, después de algunos pocos acuerdos transitorios (por ejemplo, incrementos tarifarios dispuestos por la Resolución N° 126/03), a principios de marzo de 2005, el ente regulador provincial (EPRE) dio a conocer la autorización a ESJ para aumentar las tarifas eléctricas en un promedio de 5,53%, retroactivo al 7 de febrero del mismo año (Resolución N° 145/05). Este incremento tarifario no alcanza a los pequeños consumidores (menos de 240 kw. bimestrales), beneficiados por el Fondo de Contención Tarifaria, al tiempo que se dispusieron ajustes semestrales en caso de que el “indicador de costos” superase el 3%. En ese marco, por ejemplo, en noviembre de 2007 se autorizó un aumento de las tarifas de 2,44%, al tiempo que se dispuso la continuidad del proceso de revisión integral del contrato de concesión.

Por último, en el caso de San Luis, recién en 2006 (Resolución N° 3/06) se dispuso un incremento del Valor Agregado de Distribución (VAD) de forma tal “que la transferencia a la tarifa promedio del usuario final del servicio sea del 15%”. Ello enmarcado en el objetivo de

¹¹¹ Al respecto, la empresa concesionaria se comprometió a aportar, a tales fines, apenas el 0,21% del básico facturado.

mejorar el sistema eléctrico provincial y en la continuidad de un proceso de renegociación del contrato marcado por su opacidad.

En síntesis, como queda reflejado en los párrafos precedentes, la situación subnacional en materia de renegociación de los contratos de concesión con las respectivas concesionarias privadas denota, con escasas excepciones, una pronunciada demora, el más o menos generalizado sacrificio de la calidad del servicio y situaciones por demás heterogéneas en materia de incrementos tarifarios, de sustentabilidad del servicio e, incluso, del modelo de gestión.

3.3.4. El desempeño de las empresas

En los apartados anteriores se ha analizado el proceso de transformación del sector de distribución eléctrica. Sin embargo, poco se ha avanzado en el estudio del desempeño de los distintos prestadores, tanto públicos como privados. Por ello, a continuación se analizará, por regiones y en conjunto, la evolución de la cobertura -según cantidad de usuarios totales y residenciales- y de la facturación -medida en MWh, nuevamente realizando la misma distinción-. A diferencia de lo que ocurre en el sector del agua, en materia de energía eléctrica la Secretaría de Energía de la Nación cumple, entre otros, el papel de relevar y publicar información estandarizada del sector, lo que ha favorecido el desarrollo de este apartado, en tanto ha sido posible contar con una única fuente de información: los Informes del Sector Eléctrico, elaborados por dicha Secretaría.

Al igual que en el servicio de agua potable y saneamiento, la **región pampeana** concentra las distribuidoras de mayor envergadura, tanto en manos de operadores privados como públicos. De todas formas, EDENOR y EDESUR, las dos principales empresas privatizadas, multiplican entre cinco y dos veces las dimensiones de sus pares públicas, EPE y EPEC, según el indicador y el año que se tome (Cuadro N° 3.25).

A excepción de EDEN, que casi no aumentó hasta 2004 el número de usuarios residenciales, las tasas de crecimiento anual acumulativas para el resto de las empresas de la región resultan modestas (entre 0,8% y 3,3%) en el período que se extiende desde el primer año de gestión tras la privatización o -en el caso de las prestadoras públicas- desde 1991¹¹². Este comportamiento obedece a que en ninguna de las áreas de concesión se verificaba un déficit importante del servicio, de modo que el aumento tiende a acompañar las necesidades del área de prestación. Para el período 2001-2004, nuevamente se observa un crecimiento dispar de las prestadoras, donde incluso se verifican caídas absolutas en el número de usuarios (EDEN y EDES).

La evolución de la energía facturada total, en cambio, presenta un comportamiento diferente. En la mayoría de las privadas, durante los años 2001-2004 hubo un ritmo de expansión mayor respecto al conjunto del período de gestión privada, pese a la caída del consumo medio por usuario residencial. De esta manera, se puede inferir un importante incremento de los ingresos de las prestadoras, debido tanto al mayor aumento relativo de tarifas para los usuarios no residenciales como al menor peso de los residenciales en el consumo de energía facturada -entre el 28% y 46%-.

¹¹² En esta sección se utilizarán tasas anuales acumulativas para poder comparar períodos no homogéneos, que obedecen tanto a si la distribuidora no fue privatizada o bien, desde el momento en que se concretó la transferencia.

Cuadro N° 3.25. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región pampeana. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada

Empresa	Facturación / Usuarios		1991	1er año de gestión*	2001	2004
EDENOR (Estado Nacional)	Facturación (MWh)	Residencial	5.544.000*	3.806.972**	5.590.108	5.725.571
		%	39,7*	42,8**	52,9	45,5
	Usuarios	Residencial	3.515.691*	1.734.785	1.982.979	2.108.857
		%	87,7*	88,9	87,6	87,5
EDESUR (Estado Nacional)	Facturación (MWh)	Residencial	5.544.000*	3.405.163**	4.971.966	4.726.124
		%	39,7*	38,3**	48,6	41,5
	Usuarios	Residencial	3.515.691*	1.583.576	1.814.614	1.844.642
		%	87,7*	83,7	86,6	86,3
EDELAP (Estado Nacional)	Facturación (MWh)	Residencial	5.544.000*	369.323**	538.014	559.845
		%	39,7*	36,1**	48,9	43,0
	Usuarios	Residencial	3.515.691*	218.974	240.391	244.801
		%	87,7*	85,4	85,1	84,7
EDEA (Buenos Aires)	Facturación (MWh)	Residencial	681.478***	396.969	468.042	499.899
		%	18,4***	28,3	32,2	36,0
	Usuarios	Residencial	645.359***	348.838	370.281	412.452
		%	87,0***	88,5	90,1	90,8
EDEN (Buenos Aires)	Facturación (MWh)	Residencial	681.478***	343.990	359.718	373.776
		%	18,4***	17,4	32,3	29,4
	Usuarios	Residencial	645.359***	239.208	262.279	240.409
		%	87,0***	84,0	83,9	85,2
EDES (Buenos Aires)	Facturación (MWh)	Residencial	681.478***	166.805	183.305	198.616
		%	18,4***	32,0	36,1	37,6
	Usuarios	Residencial	645.359***	119.700	138.858	131.291
		%	87,0***	87,0	87,2	88,7
EPEC (Córdoba)	Facturación (MWh)	Residencial	640.993		947.181	804.042
		%	35,3		32,7	28,4
	Usuarios	Residencial	470.366		562.602	604.288
		%	85,8		88,6	88,4
EDEERSA (Entre Ríos)	Facturación (MWh)	Residencial	227.887	339.687	400.564	411.169
		%	40,6	41,3	41,5	38,5
	Usuarios	Residencial	171.709	167.821	201.199	210.859
		%	86,6	84,6	85,5	84,9
Cooperativas y municipios pampeanos (La Pampa)	Facturación (MWh)	Residencial	103.120		165.390	172.791
		%	46,8		43,8	42,0
	Usuarios	Residencial	70.365		89.341	96.312
		%	80,8		82,0	82,2
EPE (Santa Fe)	Facturación (MWh)	Residencial	971.609		1.206.495	1.167.402
		%	37,5		32,7	30,8
	Usuarios	Residencial	674.605		725.142	753.054
		%	85,9		84,9	84,0

* En el caso de las empresas privatizadas, se incluyen los datos del primer año completo de gestión privada. Es decir, si una empresa fue privatizada en 1996, la información corresponde al año 1997.

* Datos correspondientes a SEGBA, que se segmentó en EDENOR, EDESUR y EDELAP.

** Por falta de disponibilidad, datos correspondientes al año 1994 (segundo año de gestión completo).

*** Datos correspondientes a ESEBA, que se segmentó en EDEA, EDEN y EDES.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología sobre la base de Informes del Sector Eléctrico, Secretaría de Energía (varios años).

En la **región noreste**, donde casi todas las empresas permanecen en manos del Estado, se registran incrementos muy significativos de usuarios residenciales durante el período intercensal 1991-2001. Este crecimiento se refleja en el aumento de la cobertura en la región, que pasó de un promedio cercano al 72% en 1991 al 87% en 2001. En los años posteriores, sólo se verificó un incremento de usuarios en las operadoras públicas. En EDEFOR, donde se registra la mayor expansión en el período intercensal, especialmente a partir de la privatización (1995), cayó el número de usuarios residenciales y totales en el período 2001-2004 (Cuadro N° 3.26).

En relación a la energía facturada, a excepción de DPEC, las distribuidoras registraron altas tasas de crecimiento anual, especialmente en el período 1991-2001, motorizadas tanto por el aumento de usuarios como, en general, por su mayor consumo medio.

Cuadro N° 3.26. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región noreste. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada

Empresa	Facturación / Usuarios		1991	1er año de gestión*	2001	2004
SECHEEP (Chaco)	Facturación (MWh)	Residencial	228.806		439.803	468.973
		%	46,5		53,1	54,2
	Usuarios	Residencial	130.151		172.326	184.873
		%	86,3		86,7	87,0
DPEC (Corrientes)	Facturación (MWh)	Residencial	212.608		361.071	373.127
		%	42,9		53,2	52,5
	Usuarios	Residencial	132.348		164.803	171.869
		%	88,7		90,4	89,7
EDEFOR (Formosa)	Facturación (MWh)	Residencial	90.112	135.952	182.327	192.904
		%	58,2	58,7	60,1	59,0
	Usuarios	Residencial	47.831	58.827	88.903	85.897
		%	85,0	86,5	90,2	89,9
EMSA (Misiones)	Facturación (MWh)	Residencial	138.758		224.950	247.597
		%	52,9		47,1	44,6
	Usuarios	Residencial	70.303		104.690	119.858
		%	86,1		89,6	89,9
			138.758		224.950	247.597

* En el caso de las empresas privatizadas, se incluyen los datos del primer año completo de gestión privada. Es decir, si una empresa fue privatizada en 1996, la información corresponde al año 1997.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología sobre la base de Informes del Sector Eléctrico, Secretaría de Energía (varios años).

En la **región noroeste**, donde todas las distribuidoras eléctricas han sido privatizadas, también se registran fuertes tasas de crecimiento de usuarios residenciales en el período 1991-2001, a excepción de EJESA (Cuadro N° 3.27). Esta expansión ha permitido que la región, que era la segunda con mayor déficit de servicio, eleve significativamente su porcentaje de cobertura. De este modo, en el año 2001 casi todas las provincias superaban el 90% de los hogares con servicio, a excepción de Santiago del Estero. En esta jurisdicción, si bien se han hecho importantes progresos en términos de cobertura, dicho crecimiento se ha concentrado en el período previo a la privatización, donde la tasa anual de expansión ha sido del 4,7%, mientras que desde su transferencia en 1995 hasta 2001 fue del 0,7%.

El crecimiento de usuarios residenciales durante el período intercensal ha significado fuertes incrementos en la cantidad de energía facturada. De hecho, EDELAR, EDESA EDET y EDECAT están dentro de las seis distribuidoras con mayores tasas de expansión del período.

Entre los años 2001-2004 nuevamente se verificaron tasas de expansión más moderadas, aunque EDECAT, EDESE, EJESA y EDET mostraron desempeños por encima de la media nacional. Por su lado, el incremento en la cantidad de energía facturada fue impulsado por el mayor consumo medio de los usuarios no residenciales, ya que en los hogares casi no hubo variaciones.

Cuadro N° 3.27. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región noroeste. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada

Empresa	Facturación / Usuarios		1991	1er año de gestión*	2001	2004
EDECAT	Facturación (MWh)	Residencial	58.375	106.921	130.971	116.713
		%	38,7	42,4	43,3	33,5
	Usuarios	Residencial	48.991	61.539	71.339	79.415
		%	86,9	85,3	85,7	87,0
EJESA	Facturación (MWh)	Residencial	95.524	163.982	167.550	190.730
		%	49,8	50,9	46,0	41,8
	Usuarios	Residencial	79.829	96.537	90.306	98.606
		%	85,7	86,1	75,0	76,6
EDELAR	Facturación (MWh)	Residencial	62.226	101.852	162.432	181.806
		%	28,9	37,4	38,7	33,9
	Usuarios	Residencial	41.069	52.620	66.091	70.678
		%	84,5	84,5	86,5	85,6
EDESA	Facturación (MWh)	Residencial	171.387	242.825	390.182	400.082
		%	46,6	47,1	47,7	44,2
	Usuarios	Residencial	127.805	142.167	188.987	199.784
		%	86,3	85,5	88,8	88,1
EDESE	Facturación (MWh)	Residencial	111.979	198.745	233.156	250.576
		%	51,1	59,2	57,1	58,6
	Usuarios	Residencial	85.505	107.457	111.028	122.769
		%	86,0	84,9	87,1	87,0
EDET	Facturación (MWh)	Residencial	251.536	388.137	564.713	602.318
		%	40,3	44,0	47,4	45,1
	Usuarios	Residencial	189.643	225.466	280.773	303.784
		%	87,5	86,0	88,1	89,3

* En el caso de las empresas privatizadas, se incluyen los datos del primer año completo de gestión privada. Es decir, si una empresa fue privatizada en 1996, la información corresponde al año 1997.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología sobre la base de Informes del Sector Eléctrico, Secretaría de Energía (varios años).

En la **región de cuyo**, el crecimiento de los usuarios residenciales de las distribuidoras ha sido mayor en aquellas jurisdicciones que estaban más atrasadas relativamente. Así, en el período 1991-2001, San Luis fue quien más se expandió, seguida por San Juan, mientras que en Mendoza hubo una caída en la cantidad de usuarios (Cuadro N° 3.28). Este comportamiento diferencial también se verificó en los años 2001-2004, aunque en este caso todas presentaron incrementos.

Cuadro N° 3.28. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región cuyo. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada

Empresa	Facturación / Usuarios		1991	1er año de gestión*	2001	2004
EDEMESA	Facturación (MWh)	Residencial	387.852	442.047	492.134	511.512
		%	24,7	22,2	23,6	21,8
	Usuarios	Residencial	262.035	231.590	243.493	256.479
		%	85,5	77,5	78,1	79,4
ESJ	Facturación (MWh)	Residencial	135.818	223.292	341.709	365.978
		%	38,6	40,9	52,6	52,5
	Usuarios	Residencial	103.902	117.631	134.725	144.302
		%	87,8	87,4	90,1	91,0
EDESAL	Facturación (MWh)	Residencial	64.360	125.267	179.979	213.631
		%	18,3	25,6	31,6	31,0
	Usuarios	Residencial	60.777	70.369	95.016	103.703
		%	86,6	86,6	87,3	86,9

* En el caso de las empresas privatizadas, se incluyen los datos del primer año completo de gestión privada. Es decir, si una empresa fue privatizada en 1996, la información corresponde al año 1997.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología sobre la base de Informes del Sector Eléctrico, Secretaría de Energía (varios años).

En relación con la energía facturada, las distribuidoras EDESAL y ESJ han presentado importantes incrementos en el segmento residencial en el período 1991-2001, con tasas de expansión que se ubican dentro de las tres primeras a escala nacional (hecho que también se repitió en el 2001-2004 en el caso de San Luis). Así, este grupo de usuarios ha tomado

mayor peso dentro del total de energía facturada, mientras que en EDEMSA la estructura de la demanda casi no se ha modificado, con un peso de los usuarios no residenciales de alrededor del 78% durante todo el período.

En la **región patagónica**, donde ya en 1991 existían niveles de cobertura superiores al 90%, se constatan altas tasas de expansión durante el período intercensal, especialmente en las operadoras públicas, situación que se replica en los años 2001-2004 (Cuadro N° 3.29). A la vez, el mayor crecimiento de la energía facturada ha significado un incremento en el consumo medio de los distintos usuarios. En este sentido, puede afirmarse que el desempeño de las distribuidoras patagónicas estuvo asociado más a los requerimientos de la demanda que a sus necesidades de expansión.

Cuadro N° 3.29. Facturación y usuarios residenciales y totales. Región patagónica. 1991, 2001, 2004 y primer año completo de gestión privada

Empresa	Facturación / Usuarios		1991	1er año de gestión*	2001	2004
Cooperativas de Chubut	Facturación (MWh)	Residencial	112.803		202.433	227.015
		%	24,2		26,7	24,1
	Usuarios	Residencial	92.667		100.686	110.113
		%	98,5		85,9	86,5
EPEN	Facturación (MWh)	Residencial	37.295		69.167	99.854
		%	14,2		15,4	20,2
	Usuarios	Residencial	22.315		38.650	43.481
		%	84,3		85,2	85,8
EdERSA	Facturación (MWh)	Residencial	141.710	178.924	188.259	208.697
		%	24,1	28,9	32,5	31,9
	Usuarios	Residencial	91.117	109.509	113.842	122.881
		%	83,6	85,6	80,8	81,6
SPSE	Facturación (MWh)	Residencial	43.488		95.508	107.653
		%	24,8		49,7	42,1
	Usuarios	Residencial	32.810		49.078	55.499
		%	83,8		86,9	87,0
DPE	Facturación (MWh)	Residencial	15.609		34.470	38.072
		%	40,0		36,4	32,3
	Usuarios	Residencial	7.481		13.811	14.589
		%	86,6		86,4	87,3

* En el caso de las empresas privatizadas, se incluyen los datos del primer año completo de gestión privada. Es decir, si una empresa fue privatizada en 1996, la información corresponde al año 1997.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología sobre la base de Informes del Sector Eléctrico, Secretaría de Energía (varios años).

Cuando se analizan de conjunto los Cuadros N° 3.25 a 3.29, se desprende que EDENOR y EDESUR son las distribuidoras de mayor **envergadura**, tanto en lo relativo a la cantidad de usuarios como de energía facturada. Con una amplia brecha por detrás de las anteriores, aparecen las prestadoras públicas EPE y EPEC. En las restantes, con un ordenamiento diferente según la variable que se considere, queda incluido un conjunto de empresas privatizadas (EDEMSA, EDET, EDELAP, EDEN y EDES).

Sin embargo, no todas las prestadoras de capital privado tienen dimensiones relativas más grandes, como son los casos de EDECAT, EDEFOR y EDELAR. Estas distribuidoras sólo superan a las públicas SPSE, DPE y EPEN.

Respecto de la importancia de los **usuarios residenciales**, tampoco se perciben importantes diferencias según el tipo de gestión. Así, en términos de facturación de MWh, EPEN, EDEMSA, EPEC, EPE y EDESAL distribuyen la mayor parte de su energía a usuarios no residenciales (entre el 75% y el 85% del total). En cambio, para las prestadoras EDEFOR, EDESE, DPEC y SECHEEP los residenciales tienen mayor peso en la cantidad

de energía facturada (entre el 50% y el 60%)¹¹³. Más allá del tipo de gestión, estas últimas enfrentan un escenario operativo más complejo, dado que los aumentos tarifarios tendieron a concentrarse sobre los usuarios no residenciales.

En relación al desempeño, durante el período 1991-2001, a excepción de EdERSA, todas las prestadoras aumentaron su **facturación** en términos de energía distribuida, lo que en total significó una expansión anual del 4%¹¹⁴. Si bien la mayor tasa de crecimiento se registró en DPE, de gestión pública, las privatizadas fueron las que más incrementaron su facturación total. Sin embargo, si se subdivide el período tomando en consideración desde el año 1991 hasta el primero completo de gestión privada y luego desde éste hasta 2001, se observa que mayoritariamente el aumento se verificó en los años previos a la privatización (las excepciones son EDELAR y EDESA). Con pequeñas variaciones, se llega a similares conclusiones si sólo se considera la energía facturada únicamente a los usuarios residenciales.

Al igual que en el período anterior, durante los años 2001-2004 se comprueba una crecimiento de la energía total facturada en casi todas las prestadoras, con las excepciones de EDEA y EPEC. Sin embargo, tanto a nivel global como en la mayoría de las distribuidoras, el incremento fue menor que en el decenio anterior, situación que se comprueba tanto en empresas públicas como privadas. Sólo seis prestadoras, cinco de las cuales son privadas, tuvieron en estos cuatro años una tasa anual de aumento superior a la precedente.

En caso de considerar sólo la energía facturada a usuarios residenciales, nuevamente las conclusiones son bastante similares. La principal diferencia es que sólo dos distribuidoras (EdERSA y EPEN) tuvieron una tasa de crecimiento anual de energía facturada mayor en el período 2001-2004.

En relación a la evolución de la **cobertura**, la cantidad de usuarios residenciales y totales se incrementaron durante el período 1991-2001 en todas las prestadoras -a excepción de EDEMSA en residenciales-, lo que implicó en total una tasa de crecimiento anual de 1,7% y 1,8%, respectivamente. Mientras que el aumento de energía facturada se había concentrado en los años anteriores a la privatización, con la evolución de la cantidad de usuarios no sucedió lo mismo, ya que se verificaron incrementos intensos tanto antes como después de la privatización.

En el período 2001-2004, nuevamente la mayoría de las prestadoras incrementaron el número de usuarios, residenciales y totales (las excepciones fueron EDEFOR, EDEN y EDES para ambas categorías). Mientras que para el conjunto de las distribuidoras la tasa de crecimiento anual fue ligeramente menor que en el decenio anterior (1,6% para ambas categorías), alrededor de un tercio presentó un incremento inferior que en el período anterior.

Dentro del conjunto de empresas privatizadas, en su gran mayoría la tasa anual acumulativa de crecimiento de usuarios fue menor en la postconvertibilidad que entre el primer período completo de gestión y el año 2001. Si bien es un servicio que no presenta grandes déficits

¹¹³ Si se considera la proporción de usuarios residenciales, las diferencias se achican sustancialmente, con un máximo de 91% y un mínimo de 75%.

¹¹⁴ Debido a que no se cuenta con los datos diferenciados para los años previos a su privatización, no se pueden realizar inferencias individuales de las empresas EDENOR, EDESUR, EDELAP, EDEA, EDEN y EDES. De todas formas, se incluye su información para el análisis de las variables agregadas.

de cobertura, esta menor expansión también se enmarca en el proceso de renegociaciones, donde gran parte de las inversiones fueron suspendidas, de hecho o de derecho.

Por último, retomando el análisis efectuado en el punto 3.1.1. relacionado con la contribución relativa de las distintas prestadoras en términos de expansión de la cobertura, se observa cierta correspondencia entre ambas fuentes (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda y Secretaría de Energía). Así, en el caso de Formosa y Misiones, dos de las provincias con más altos déficits, se comprueban altas tasas de crecimiento del número de usuarios residenciales de EDEFOR y EMSA (6,4% y 4,1%, respectivamente) junto a un importante incremento de la cobertura de hogares en el período intercensal 1991-2001 (29,1 y 21,1 puntos porcentuales), situación que también se verifica con menor intensidad en La Rioja y Neuquén. Se trata, en un caso, de una prestadora pública y, en el otro, de una empresa privada.

Sin embargo, en otras provincias no se comprueba esta correspondencia, donde la fuerte expansión de la cobertura según el Censo no se ve reflejada en el crecimiento en la cantidad de usuarios residenciales -como por ejemplo en Santiago del Estero, Jujuy y Corrientes-, o viceversa -Tierra del Fuego-¹¹⁵.

En los años 2001-2004, las provincias con mayor déficit relativo registraron un desempeño dispar. Por un lado, en Misiones y Formosa las distribuidoras tuvieron una de las más altas tasas de crecimiento anual, además de superar el ritmo de expansión del período previo. En cambio, en otras provincias la cantidad de usuarios residenciales aumentó poco (Chaco) o incluso decreció (Santiago del Estero). Así, las perspectivas son dispares, sin que tal escenario obedezca a un tipo de gestión -pública o privada- determinada.

¹¹⁵ Además de que en algunos casos el área de concesión no coincide con el territorio provincial, la poca correspondencia de las fuentes se debe fundamentalmente a que el dato de usuarios no se ajusta por el crecimiento poblacional. Es decir, puede suceder en un caso que una alta tasa de crecimiento anual baste para compensar el incremento proporcional de hogares (nueva demanda) y no necesariamente se traslade a un aumento de la cobertura (demanda insatisfecha).

4. NUEVA INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA. LOS ENTES AUTÓNOMOS DE REGULACIÓN Y CONTROL

En esta sección del documento se presentan los elementos distintivos del diseño institucional de los entes reguladores creados en el marco de la privatización. A este efecto, luego de analizar brevemente el origen de estos organismos (4.1) y la secuencia institucional que caracterizó su creación (4.2), se incluye una “radiografía” de los entes de regulación y control existentes, tanto en el orden nacional como subnacional, en los sectores objeto de análisis (4.3). En este sentido, se incluyen aspectos “de forma”, es decir, que surgen de la letra de las leyes, decretos y ordenanzas que los regulan; tanto como elementos vinculados con su funcionamiento. En relación con esto último, se discurre sobre el modo en que estas agencias logran, en la práctica, cumplir con las misiones y funciones para las que fueron instituidas; así como sobre el grado en que sus “condiciones originarias” -tanto formales como reales- han afectado sus posibilidades de alcanzar -o no- las metas que se les asignaron (4.4). A este efecto, se incluye una breve sección que releva el papel de lo usuarios y consumidores en los entes de regulación a través de su participación en audiencias públicas (4.5). Finalmente, se trabajan algunos elementos que contribuyen a determinar “el fin” de los entes reguladores. Es decir, de qué forma y con qué medios defienden -o no- a usuarios y consumidores. En este sentido, se repasan brevemente algunos aspectos poco estudiados por la literatura respecto de los derechos de los usuarios y consumidores (quejas y reclamos, suspensión de los servicios por falta de pago y regímenes de tarifa social) (4.6).

4.1. El origen de los entes reguladores y su vinculación con el tipo de gestión

El esquema de regulación de los servicios públicos de infraestructura se define en forma asociada a los arreglos institucionales de prestación de cada momento histórico. Estos últimos, es decir, los tipos de gestión, pueden subdividirse -tal como se analizó en la sección previa- en tres grandes clases: gestión privada, gestión pública y prestación por medio de cooperativas o municipios (prestadoras de menor escala). Por su parte, el esquema de regulación o institucionalidad regulatoria, al definirse en función del tipo de prestación vigente, puede adquirir formas diversas. En términos teóricos, se vislumbran dos tipos ideales en esta materia: regulación por la propiedad pública o autorregulación - históricamente asociada a la prestación estatal de los servicios-, y regulación y control por medio de autoridades administrativas formalmente independientes de la administración central (entes autónomos), sean estos de tipo sectorial o multisectorial (es decir, entes únicos para diversos servicios)¹¹⁶. Es por esto que, con el fin de identificar las continuidades y discontinuidades entre ambos modelos, conviene admitir la existencia de dos nociones de regulación de distinto alcance y asociadas a dos momentos históricos diferentes.

En el modelo de “regulación por la propiedad pública”, por “regulación” se entiende la capacidad estatal de definir reglas de cumplimiento obligatorio en el marco de una política de Estado previamente determinada en las esferas del Ejecutivo. En América Latina, así lo certifica la práctica de las empresas estatales durante la fase de “industrialización por sustitución de importaciones”, período en el cual la expansión de los servicios se enmarcaba en una estrategia de desarrollo regional y en la mejora de las condiciones de vida de la población. Desde esta perspectiva, la regulación está imbricada en la definición de la política estatal en sentido amplio, de forma tal que, en función del régimen de acumulación vigente,

¹¹⁶ Para ampliar, consultar Nahón, C. y Bonofiglio, N. (2007).

se incluían objetivos que excedían el marco específicamente sectorial. De esta manera, por estar los servicios a cargo del propio Estado, la regulación no era otra cosa que “regulación endógena, implícita o autorregulación” y, en este sentido, actuaba por intermedio de la propia empresa (ILPES, 1999) o bien a través de los departamentos u organismos de la burocracia ejecutiva (Melo, J.R., 2002)¹¹⁷. Como se verá a continuación, los resabios de este modelo permanecen en aquellas jurisdicciones y/o sectores en las que no ha avanzado la ola privatizadora, permaneciendo en funciones -en su lugar-, las antiguas empresas estatales.

La crisis de las economías capitalistas de la primera mitad de la década de 1970 y el sucesivo desmantelamiento de los Estados de bienestar ponen en cuestión el modelo de gestión estatal y, junto con la privatización de los servicios públicos, consolidan una nueva noción de regulación y control en esta materia. Su característica distintiva es que la función reguladora del Estado es concebida como una práctica en sí misma, que involucra la creación de entes reguladores autónomos, aunque enraizados en esquemas regulatorios más amplios (organismos y dependencias estatales)¹¹⁸. A diferencia de su antecesora, la autorregulación, el criterio que prima en este nuevo enfoque es primariamente sectorial. En este sentido, al pretender romper con la matriz unificada del esquema anterior, aspira a distinguir las responsabilidades propias de la prestación del servicio (ahora en manos privadas), de aquellas asociadas a la regulación y el control (que permanecen, formalmente, en manos del Estado).

Ahora bien, en el interior de este nuevo esquema regulatorio nacido al amparo de la privatización, se han desarrollado dos modelos: entes sectoriales y multisectoriales. Es decir, organismos cuyas atribuciones recaen sobre uno o varios servicios públicos, respectivamente. Más allá de cuestiones propias de cada jurisdicción, tales como las trayectorias del sector público, las constelaciones de recursos naturales y, principalmente, la opción por la privatización de uno o varios de los servicios bajo su tutela, la elección de entes multisectoriales, que permiten afrontar en escala los aspectos administrativos de la regulación y el control, por lo general, resulta atractiva para las jurisdicciones “chicas”. Por el contrario, sistemas de prestación de envergadura, tales como por ejemplo, los dependientes del Estado Nacional en agua y saneamiento y energía eléctrica, dan lugar a entes sectoriales; que tienen escala propia como para abordar las cuestiones colaterales (o administrativas) de la regulación y, paralelamente, alcanzan mayores niveles de especificidad técnica asociados a su concentración sectorial.

El Cuadro N° 4.1 relaciona las dos nociones de regulación (“por la propiedad pública” y “por medio de entes autónomos”) con los respectivos regímenes de prestación vigentes (tipos de gestión) en el conjunto de jurisdicciones del país, para los servicios de agua y saneamiento y energía eléctrica. Las zonas grises son ilustrativas. En la tipología presentada, con

¹¹⁷ En palabras de Melo, J. R. (2002): “Las Agencias Reguladores independientes representan una nueva forma de regulación pública de sectores económicos, substituyendo el ejercicio de actividades de regulación directamente por departamentos u órganos de la burocracia ejecutiva. En este tipo de **regulación endógena o implícita**, los órganos estaban bajo el mando directo de los gobiernos, que también detentaban la propiedad de empresas monopolistas. La **regulación por la propiedad pública** fue durante décadas el principal medio de regulación en el área de infraestructura...” (traducción y negrillas propias).

¹¹⁸ En contraposición a las argumentaciones de corte neoclásico, la creciente preocupación contemporánea por la regulación de los servicios públicos no se explica -al menos no exclusivamente- por sus características estructurales (economías de escala, alcance, aglomeración, elevados costos hundidos y requerimientos de inversión fija, demanda inelástica) vigentes desde que estos servicios comenzaron a ser prestados; y que, incluso, constituyen condiciones productivas necesarias para garantizar su funcionamiento eficiente.

excepción de los casos de gestión por cooperativas y/o municipios, la interrelación entre ambas variables (tipo de gestión e institucionalidad regulatoria) es lineal.

Cuadro N° 4.1. Tipos de gestión e institucionalidad regulatoria

			Tipo de gestión					
			Privada		Pública		Cooperativas y municipios	
			AyS	EE	AyS	EE	AyS	EE
Institucionalidad regulatoria	Entes autónomos	Ente multisectorial (7)	Catamarca, Córdoba, Formosa, La Rioja, Salta	Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta	Jujuy	Córdoba	Chubut	Chubut
	Entes autónomos	Ente sectorial (17)	Corrientes, Mendoza, Misiones, Santiago del Estero	Mendoza, Buenos Aires, Río Negro, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán, Estado Nacional	Buenos Aires*, Santa Fe*, Tucumán*, Estado Nacional*	Entre Ríos*		
	Autorregulación	Regulación por la propiedad pública (17)			Chaco, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Tierra del Fuego	Chaco, Corrientes, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego	Entre Ríos, La Pampa, San Luis	La Pampa

* En estas jurisdicciones los servicios públicos fueron reestatizados.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Las disquisiciones teóricas se corroboran casi en su totalidad en la experiencia privatizadora argentina. En la jurisdicción nacional, prácticamente todos los procesos de privatización de servicios públicos -incluyendo, naturalmente, a los dos sectores objeto de este estudio- contemplaron la creación de entes de regulación y control de tipo sectorial. Si bien en forma cíclica la creación de un “superente” ha aparecido en la agenda pública, inclusive a raíz de diversos proyectos de ley en este sentido, lo cierto es que la modalidad sectorial nunca estuvo en entredicho y que, tales intentos, pretendían más bien desdibujar el (de por sí ya endeble) sistema de regulación y control heredado de la privatización¹¹⁹.

La experiencia subnacional, con escasas excepciones, no difiere de la nacional. Las jurisdicciones provinciales que se comprometieron en la privatización de uno o los dos servicios públicos relevados en este estudio también crearon entes autónomos de regulación y control. Por este motivo, la parte superior del Cuadro N° 4.1, se encuentra mayormente poblada en los recuadros que vinculan “gestión privada” y “entes autónomos” (únicos o multisectoriales). Como un espejo invertido, la parte inferior del cuadro, posee dos zonas grises en las categorías “gestión privada y autorregulación” y, por tanto, concentra la mayor parte de los casos -sean estos de gestión pública provincial, como por cooperativas o municipios- en los casilleros asignados a la “regulación endógena”.

Como queda visto, no existen en el país casos de privatización de servicios públicos que no hayan sido acompañados -antes, durante o después- por la institucionalización -en mejores o peores condiciones- de nuevos organismos de regulación y control. Paralelamente, en sólo tres jurisdicciones conviven organismos que, desde el momento de su creación, tuvieron bajo su égida la regulación y el control de empresas públicas (Córdoba y Jujuy) y

¹¹⁹ Sobre los principales proyectos de “superente” ingresados en el Congreso de la Nación, ampliar en: Vispo, A. (1999); <http://www.diputados.gov.ar>.

cooperativas (Chubut). El énfasis en la referencia al momento de constitución de los organismos es clave para comprender la localización en el Cuadro N° 4.1 de los casos de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán y Estado Nacional, en el sector de agua y saneamiento, y de Entre Ríos, en el de energía eléctrica. A saber: la concreción de procesos de reestatización como resultado de experiencias privadas fallidas, previas (Tucumán) o posteriores a la crisis de la convertibilidad (las restantes). En este sentido, se trata de jurisdicciones en las que los entes fueron creados -como lo indica la teoría- en el marco de los procesos de privatización, pero que en todos los casos, fueron mantenidos aún en el contexto de la reestatización. Esta es la causa de que en el casillero asignado a “gestión pública y ente sectorial” del Cuadro N° 4.1 no predominen las zonas grises.

Las tendencias identificadas también pueden demostrarse por la negativa. Esto es, en aquellos casos en los que no prosperaron los procesos de privatización -Santa Fe y Misiones (energía eléctrica), y Río Negro (agua y saneamiento)- fue suspendida la creación de organismos de regulación autónomos contemplada formalmente en todos los nuevos marcos regulatorios, manteniéndose inalterado el esquema de autorregulación. Así, en diciembre del año 1999 la legislatura de Santa Fe sancionó el llamado a licitación de la Empresa Provincial de Energía de la provincia (EPESF) y la creación de un ente regulador sectorial (Ley N° 11.727), que nunca llegó a constituirse ante el fracaso de la privatización. En Misiones, por medio de la Ley N° 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 N° 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 N° 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 Servicios de Saneamiento (DRSS), dependiente del Departamento Provincial de Agua (DPA). Esta situación se mantiene vigente, lo que puede explicarse por el hecho de que la empresa Aguas Rionegrinas se haya mantenido en la órbita estatal.

Por su excepcionalidad, los casos de Córdoba, Jujuy y Chubut ameritan ser considerados en forma independiente. En los dos primeros, donde coexisten prestadores públicos con agencias reguladoras autónomas, 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 la Dirección de Agua Potable y Saneamiento de Jujuy 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 -tal como preveía la Ley N° 8.599 de 1997- 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)¹²⁰. Por el contrario, en Jujuy, el intento privatizador a pesar

¹²⁰ 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 (N° 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,

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 antecesor¹²¹. Se trata, por lo tanto, de dos 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 Estado¹²².

Por último, la experiencia de Chubut. 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. De esta manera, pese a que la Cooperativa Eléctrica de Consumo y Vivienda Ltda. de la ciudad de Trelew no es la principal cooperativa de la provincia, el hecho de que su prestación se encuentre normada por marcos regulatorios sancionados por el Consejo Deliberante y se encuentre en funciones un ente multisectorial amerita el estudio de este curioso ejemplo de autonomía municipal.

Como resultado, de los 24 entes creados en el marco de los procesos de privatización, 21 nacieron con atribuciones sobre empresas de prestación privada. En la actualidad, una vez acaecidos procesos de reestatización en ambos sectores, el número de entes autónomos con atribuciones sobre empresas de prestación privada ha descendido a 16, de los cuales 4 son multisectoriales y 12 sectoriales.

4.2. La secuencia privatizadora y la intervención parlamentaria. La recurrencia a prácticas “no recomendadas”

La creación de entes reguladores en el marco de la aplicación local del programa privatizador, nada indica -a priori- sobre el momento en que estos organismos comenzaron a funcionar y el grado de intervención parlamentaria comprometido en su diseño. A continuación, se presentarán estos dos aspectos distintivos de las condiciones de surgimiento de los organismos de regulación, que -de algún modo- anuncian las dificultades con las que se enfrentarán los entes para asumir un activo papel de regulación y control.

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). Asimismo, aboga por la intervención parlamentaria en las primeras

como tampoco la constitución del ente. En marzo del año 2000, la legislatura cordobesa impulsó un nuevo intento privatista por medio de la Ley N° 8.835 -que preveía la creación de un ente multisectorial: ERSEP- y la Ley N° 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.

¹²¹ 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 N° 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 N° 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 efectivizarse la transferencia del servicio de distribución eléctrica al sector privado (1996).

¹²² En este contexto, no resulta casual que ambas jurisdicciones hayan reemplazado sus entes sectoriales previos, DIPAS y EPRAPS (ver Cuadro N° 4.3), por un ente multisectorial. Puesto que se trata de los dos únicos casos en que la prestación pública de un servicio (energía eléctrica, y agua y saneamiento, respectivamente) convive con la regulación por medio de entes autónomos, puede pensarse al ente único como el entramado institucional más apropiado para romper con la autorregulación y acercarse al nuevo modelo de gestión en el marco de las recurrentes resistencias privatistas acaecidas en estas provincias.

dos instancias del proceso, lo que significa -sin más- la sanción por ley de los marcos regulatorios sectoriales y de las disposiciones que definen las misiones, funciones y estructura institucional de los entes de regulación y control.

En términos de la “secuencia”, 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 la instancia efectivamente creada en primer lugar. 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.

Cuadro N° 4.2. Secuencia privatizadora

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

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

** Incluye el proceso de privatización de Azurix Buenos Aires (1999) y de Aguas del Gran Buenos Aires (2000).

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 primer ER (entendiendo por “creación efectiva” no el momento en que fue sancionada su ley de creación si no aquél en el que el organismo comenzó con sus actividades); 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: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

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). Este escenario se dificulta aún más en los casos de regulación por decreto del Poder Ejecutivo. Esto es así, debido a que al depender la estabilidad del plexo normativo (MR y ER) de una única voluntad, se pone en cuestión tanto

la legitimidad de origen del marco normativo como la seguridad jurídica, que deja de recaer - como lo prevé la propia división de poderes- en el Parlamento.

En la experiencia argentina, la premura que caracterizó al proceso privatizador conspiró contra las buenas prácticas en estas materias y, por tanto, comprometió desde un principio - como se verá más adelante- las potencialidades del nuevo esquema de prestación y regulación.

El Cuadro N° 4.2 permite corroborar que la mayor parte de las secuencias de privatización provinciales se concentra en el casillero de los procesos no recomendadas por la literatura. Esto es, de los 25 procesos de privatización realizados (incluyendo ambos sectores) en 18 casos se creó el ER en forma simultánea o posterior al momento de la transferencia, comprometiendo su capacidad futura de regulación y control. De este subgrupo, tres corresponden a la “peor” de las alternativas (creación posterior), donde han transcurrido entre tres meses y un año desde el momento de la transferencia hasta la fecha de creación del ER. Se trata de los casos de Formosa y Río Negro en el sector de energía eléctrica y de Tucumán en el de agua y saneamiento. Asimismo, en seis de los quince 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 (se trata de los casos indicados con * en el Cuadro N° 4.2). De esta manera, estos seis casos podrían clasificarse dentro del segundo subconjunto de procesos no recomendados, de forma tal que pasarían a ser nueve las privatizaciones que se desarrollaron por medio de la “peor” de las secuencias verificadas: MR-PRI-ER. Entre ellas, se encuentra la privatización del servicio de agua y saneamiento de la provincia de Tucumán. En este sentido, resulta curioso corroborar que una misma jurisdicción puede optar por prácticas opuestas en uno y otro sector, al haber sido Tucumán una de las tres provincias que siguió las prácticas recomendadas en la privatización eléctrica (ER-MR-PRI).

Por su particularidad, el caso de Corrientes en el sector de agua y saneamiento merece una mención especial. Allí el esquema normativo se ha implementado fraccionadamente. Así, habiendo transcurrido 17 años desde 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, las normas de interpretación de la concesión parten de leyes de orden general -tales como, la Ley N° 4.366 de adhesión a la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado y Emergencia Económica, y la Ley N° 3.979 que regula los efluentes industriales-; de modo que el virtual “marco regulatorio” lo constituyen el Decreto N° 5.118/90 que dispone la ejecución de la Ley N° 4.366 -es decir, la efectiva privatización del sector-; el pliego de bases y condiciones de la licitación (aprobado por Decreto N° 5.119/90); y las leyes y decretos vinculados a la institucionalización del ente autónomo de regulación y control. En este último caso, se trata del decreto de conversión de la ex prestadora estatal - Administración de Obras Sanitarias de Corrientes (AOSC) (creada en 1980 por la Ley N° 3.573 aún vigente)- en el ente regulador del servicio (Decreto N° 5.121/90 y su modificatorio Decreto N° 4.350/91).

Pese a estas tendencias generales, no puede dejar de mencionarse que siete provincias (tres en el sector de distribución de energía eléctrica, y cuatro en agua y saneamiento) utilizaron la modalidad recomendada por la teoría para concretar la privatización. Además

de Tucumán, en el sector eléctrico se encuentran los casos de Buenos Aires y Jujuy. En su par de agua y saneamiento, se incluyen Catamarca, La Rioja, Mendoza y Salta.

En esta misma línea, las disposiciones normativas que acompañaron la privatización, tanto para la definición de los MR como para la creación y regulación de los ER, fueron definidas casi exclusivamente por la vía parlamentaria. De los 25 procesos de privatización concretados (trece en energía eléctrica y doce en agua y saneamiento) sólo en dos casos los MR fueron sancionados inicialmente por medio de decretos provinciales. Se trata de las experiencias de Córdoba y Salta en el sector de agua y saneamiento, aunque -inclusive- en esta última, el Decreto N° 55/95 de MR fue ratificado en un lapso de tres meses por ley provincial (N° 6.835)¹²³.

En este sentido, la situación de Santiago del Estero es particular. En el momento de la sanción de los marcos regulatorios de agua y saneamiento (Ley N° 6.225) y energía eléctrica (Ley N° 6.054) la provincia se encontraba intervenida, de modo tal que ambas normativas fueron, en realidad, sancionadas y promulgadas “con fuerza de ley” por el entonces interventor provincial Juan Schiaretti (1993-1995). Por otra parte, para la instauración inicial de los entes reguladores, en la mayoría de las provincias -con la excepción de Córdoba (DIPAS), Salta (ENRESP) y Corrientes (AOSC)- se recurrió a la ley provincial. Por lo general, inclusive cuando en los marcos regulatorios se aludía a 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 relevantes¹²⁴.

El Cuadro N° 4.3 presenta el conjunto actual de entes de regulación y control, de orden nacional y subnacional, en los sectores bajo análisis, y aquellos entes que los precedieron. En este sentido, muestra que seis de los 24 entes autónomos existentes fueron antecedidos por agencias previas posteriormente absorbidas por sus sucesores. Entre ellos, sólo en una oportunidad -ENRELAR de La Rioja- se trató de un organismo de breve duración (apenas seis meses). Sin embargo, en todos los casos -con la excepción del EPRET de Tucumán- estas agencias dejaron de funcionar en el marco de procesos de reestructuración integral de la institucionalidad regulatoria provincial. En los casos de Jujuy, Córdoba y La Rioja¹²⁵, se

¹²³ En este sentido, no puede dejar de mencionarse que en Tucumán, en el sector de agua y saneamiento, en forma previa a la sanción de las leyes de privatización del sector de 1993 (Ley N° 6.445, que declara el sector sujeto a privatización y anuncia la creación del ERSACT, y Ley N° 6.529, que fija el marco regulatorio y regula las atribuciones del organismo de control), el Ejecutivo provincial había dictaminado la privatización por decreto. A saber: “La gravedad de la situación, obliga a dictar una medida extrema en cuanto a disponer impulsar el procedimiento de la **privatización por medio del decreto de necesidad y urgencia**” (Decreto - Acuerdo N° 7/1, 17/01/93, las negrillas son propias).

¹²⁴ Esta modalidad -en último término- se corresponde con las disposiciones legales vigentes en el orden nacional desde 1999. A través de la sanción de la Ley N° 25.152, que prohíbe al Poder Ejecutivo Nacional la creación de entes descentralizados (art. 5, inc. a)), se dio por terminada la discusión reciente en torno a la interpretación, en esta materia, de la antigua Ley de Contabilidad (Decreto - Ley N° 23.354 de 1956). En los años previos a la reforma constitucional de 1994, la doctrina puso en discusión la regla contemplada en aquella norma según la cual la modalidad más idónea para la creación de organismos descentralizados era la ley del Congreso. El uso del decreto como medio generalizado para la creación de la mayoría de los organismos de regulación y control en el marco de la privatización de servicios públicos de jurisdicción nacional, se presume, se enmarca (o da origen) a este debate jurídico. A partir de la sanción de la Ley N° 25.152 esta disyuntiva quedó saldada. Para ampliar, consultar: Gordillo, A. (2003), disponible en <http://www.gordillo.com/Pdf/1-8/1-8XIV.pdf>.

¹²⁵ En el caso de La Rioja, el cambio de sistema estuvo motivado por la intención de la jurisdicción de motorizar la dilatada privatización en el sector de agua y saneamiento. Autorizada por vía parlamentaria conjuntamente con su par eléctrica desde la sanción de la Ley N° 5.977 de julio de 1994, la privatización en el sector de agua y saneamiento no había avanzado siquiera marginalmente. La creación de un ente multisectorial actuó como impulso institucional en ese sentido. En diciembre de 1996 fue sancionado el nuevo marco regulatorio del sector (Ley N° 6.281), de forma tal que hacia julio de 1997 se diseñaron los pliegos y se inició formalmente el proceso

trató del reemplazo de la perspectiva sectorial por una multisectorial; y, en los ejemplos de Buenos Aires (OCABA y OCEBA), de la implementación de restricciones a las funciones de estos organismos, que quedaron en manos de las autoridades de aplicación (ver 4.4 en esta misma sección).

Cuadro N° 4.3. Entes de regulación y control. Antecedentes, normas de creación e inicio de actividades

Jurisdicción	Ente Regulador	Norma de creación	Inicio de actividades (real)	Ente previo en funciones
Entes multisectoriales				
Catamarca	Ente Regulatorio de Servicios Públicos y Otras Concesiones (ENRECAT)	Ley 4.836/95	Ene-96	-
Chubut	Órgano Municipal Regulador de los Servicios Públicos (OMRESP)	Ord. 6.517/97	Sep-98	-
Córdoba	Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP)	Ley 8.835/00	Mar-01	DIPAS
Formosa	Ente Regulador de Obras y Servicios Públicos (EROSP)	Ley 1.171/95	Ene-96	-
Jujuy	Superintendencia de Servicios Públicos y Otras Concesiones (SUSEPU)	Ley 4.937/96	Sep-96	EPRAPS
La Rioja	Ente Único de Control de Privatizaciones (EUCOP)	Ley 6.120/95	Dic-95	ENRELAR
Salta	Ente Regulador de los Servicios Públicos (ENRESP)	Decreto 55/95 *	Oct-96	-
Entes sectoriales - Agua y Saneamiento				
Buenos Aires	Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCABA)	Decreto 878/03 *	Jun-05	ORAB
Corrientes	Administración de Obras Sanitarias de Corrientes (AOSC)	Decr. 5.121/90**	Sep-91	-
Mendoza	Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS)	Ley 6.044/93	Dic-94	-
Misiones	Ente Provincial Regulador de Agua y Cloacas (EPRAC)	Ley 3.391/96	Sep-99	-
Santa Fe	Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS)	Ley 11.220/94	Dic-95	-
Sgo. del Estero	Ente Regulador de los Servicios de Agua y Cloaca (ERSAC)	Ley 6.225/95***	Oct-97	-
Tucumán	Ente Regulador de Servicios de Agua y Cloacas de Tucumán (ERSACT)	Ley 6.445/93	Nov-95	-
Estado Nacional	Entre Tripartido de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)****	Decreto 999/92	May-93	-
Entes sectoriales - Energía Eléctrica				
Buenos Aires	Organismo de Control de Energía Eléctrica de la Pcia. de Bs As (OCEBA)	Ley 11.769/96	Ago-97	EPRE
Entre Ríos	Ente Provincial Regulador de la Energía (EPRE)	Ley 8.916/95	May-96	-
Mendoza	Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE)	Ley 6.497/97	Ago-98	-
Río Negro	Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE)	Ley 2.986/96	Abr-97	-
San Juan	Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE)	Ley 6.668/95	Ene-96	-
San Luis	Comisión Reguladora Provincial de la Energía Eléctrica (CRPEE)	Ley 4.966/92	Mar-93	-
Sgo. del Estero	Ente Regulador de Energía Eléctrica de Sgo. del Estero (ENRESE)	Ley 6.054/94***	Feb-95	-
Tucumán	Ente Provincial Regulador de Energía de Tucumán (EPRET)	Ley 6.767/96	Jun-96	DEP
Estado Nacional	Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)	Ley 24.065/91	May-93	-

* Creados por decreto pero ratificados posteriormente por ley (Ley N° 6.835 de 1996 y Ley N° 13.154 de 2003, respectivamente).

** El Decreto N° 5.121 le asigna funciones de regulación a la AOSC que, en realidad, existía como ente autárquico en materia financiera y administrativa desde la sanción de la Ley N° 3.573 de 1980.

*** Entre los años 1993 y 1995 la intervención de la provincia de Santiago del Estero concentró la suma del poder público en el entonces interventor federal.

**** Pese a que el ETOSS en junio de 2007 fue absorbido por el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), a los efectos de este análisis resulta más enriquecedor trabajar con el ETOSS, que fue el organismo en funciones durante el período de prestación privada del servicio.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Más allá de si hubo -o no- organismos previos a los actuales, los tiempos transcurridos entre la sanción de las normas que regulan el funcionamiento de los entes reguladores y las fechas efectivas en que estos organismos comenzaron a funcionar terminan por certificar las consideraciones precedentes en materia de secuencia privatizadora. Pese a que pueden corroborarse procesos prácticamente simultáneos entre su creación formal y efectiva, el grueso de las jurisdicciones se retrasaron entre uno y tres años en la institucionalización de sus organismos de regulación y control¹²⁶. Es decir, en la mayoría de los casos, pese a que los marcos regulatorios y/o las leyes (y, en menor medida, decretos) diseñados

de transferencia. Sin embargo, luego de una prolongada demora, producto de una adjudicación fallida (ver sección 3.2.1 de este documento), la privatización del servicio de agua y saneamiento en La Rioja fue finalmente concretada en marzo de 2002.

¹²⁶ En este sentido, resulta ilustrativo que los únicos tres casos en que la sanción de la normativa es seguida en simultáneo por la creación efectiva de los respectivos organismos se trata de jurisdicciones en las que existían entes previos en funcionamiento (Jujuy, La Rioja y Tucumán -sector eléctrico-, en donde preexistían, respectivamente, el EPRAPS, el ENRELAR y la DEP).

específicamente para su constitución estipulaban su inmediata creación, recién en los albores de la transferencia de los servicios, las jurisdicciones impulsaron el funcionamiento efectivo de estas agencias, sea por medio de la asignación presupuestaria, la cesión de una sede para su funcionamiento, el nombramiento del personal y/o del directorio. Es decir, es la transferencia de los servicios al capital privado aquello que marca los tiempos reales de creación de la institucionalidad regulatoria diseñada para la privatización. Hecho, este, que se corresponde con la primacía de procesos o secuencias no recomendadas en el conjunto de las jurisdicciones; es decir, en los que la creación del ente regulador se da en forma paralela o, inclusive, posterior a la transferencia de los servicios.

Ahora bien, para poder saber a ciencia cierta hasta qué punto la experiencia provincial replica las modalidades de implementación del programa en el nivel nacional conviene hacer una distinción entre los dos elementos de análisis: secuencia privatizadora e intervención parlamentaria.

En relación con la participación del Poder Legislativo en el proceso privatizador, la experiencia nacional se caracteriza por su constante exclusión del debate privatizador. En este sentido, habiéndose sancionado las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica -que cedieron al Poder Ejecutivo Nacional la atribución expresa de conducir por la vía del decreto la venta de las empresas o la concesión de los servicios del Estado- la intervención parlamentaria quedó prácticamente reducida a la sanción tardía de leyes de orden general con impacto clave sobre el sector de servicios públicos, tales como la Ley de Defensa de la Competencia (Nº 25.156) y la Ley de Defensa del Consumidor (Nº 24.240)¹²⁷. Pese a esto, la transformación del sector de la energía eléctrica (Ley Nº 24.065), que formó parte -junto con su par gasífero- de la denominada “segunda ola” de privatizaciones, sí fue regulada por ley nacional. Sin embargo, esta modalidad no fue extendida a la privatización del sistema integrado de agua y saneamiento en el AMBA -el más importante del país-, que se concretó por la vía del decreto (Decreto Nº 999/92). De esta manera, en cuanto a la legitimidad de origen y, como consecuencia, a la estabilidad del cuerpo normativo sostén de las privatizaciones, puede asumirse que la modalidad de intervención provincial, de alguna manera, ha mejorado la experiencia característica del nivel nacional.

Si bien en materia de secuencia privatizadora también se han corroborado ciertas mejoras en la experiencia subnacional, esta afirmación no puede darse por válida sin matices. En el nivel nacional, la sanción del marco regulatorio precedió a la privatización en ambos sectores. Sin embargo, 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, respectivamente, a la transferencia de los servicios¹²⁸. Inclusive, en flagrante contradicción con las recomendaciones en la materia, en el caso de la privatización de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) directores de la ex 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 (SGBATOS), luego fue director de la empresa una vez privatizada (Aguas Argentinas). Esta situación se extendió -inclusive- al proceso de

¹²⁷ Para ampliar sobre las disposiciones principales de este conjunto de normas, consultar la sección 2.4 de este mismo documento.

¹²⁸ Algunos autores (Azpiazu, D., 2003; Thwaites Rey, M. y López, A., 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 Nº 999/92 (norma de creación del ETOSS).

reestatización de la empresa, toda vez que Carlos Ben se desempeña desde 2006 como presidente de AySA.

A raíz de las consideraciones que anteceden, si bien 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; tampoco puede dejarse de lado que en el nivel provincial fueron sólo siete (sobre un total de 25) los procesos de privatización que respetaron tales prácticas.

4.3. Radiografía de los entes reguladores. Dependencia funcional y márgenes de autonomía

Sin excepción, todos los entes afectados a la regulación y el control de los sectores de agua y saneamiento y energía eléctrica fueron creados como organismos descentralizados en el ámbito de los respectivos poderes ejecutivos (Cuadro N° 4.4)

Cuadro N° 4.4. Entes de regulación y control. Autonomía “de derecho”

Jurisdicción	Ente Regulador	Dependencia funcional	Autarquía
Entes multisectoriales			
Catamarca	ENRECAT	Ministerio	Sí
Chubut	OMRESP	Ministerio	Sí
Córdoba	ERSEP	Ministerio	Sí
Formosa	EROSP	Ministerio	Sí
Jujuy	SUSEPU	Ministerio	Sí
La Rioja	EUCOP	Ministerio	Sí
Salta	ENRESP	Ministerio	Sí
Entes sectoriales - Agua y Saneamiento			
Buenos Aires	OCABA	Ministerio	Sí
Corrientes	AOSC	Ministerio	Sí
Mendoza	EPAS	Ministerio	Sí
Misiones	EPRAC	Ministerio	Sí
Santa Fe	ENRESS	Ministerio	Sí
Sgo. del Estero	ERSAC	Ministerio	Sí
Tucumán	ERSACT	Ministerio	Sí
Estado Nacional	ETOSS	Secretaría	Sí
Entes sectoriales - Energía Eléctrica			
Buenos Aires	OCEBA	Ministerio	Sí
Entre Ríos	EPRE	Ministerio	Sí
Mendoza	EPRE	Ministerio	Sí
Río Negro	EPRE	Poder Ejecutivo	Sí
San Juan	EPRE	Poder Ejecutivo	Sí
San Luis	CRPEE	Ministerio	No
Sgo. del Estero	ENRESE	Ministerio	Sí
Tucumán	EPRET	Ministerio	Sí
Estado Nacional	ENRE	Secretaría	Sí

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

De esta manera, pese a su “inherente” autarquía dependen funcionalmente de los ministerios de referencia -como ocurre en la mayoría de los casos-, del Poder Ejecutivo en forma directa -como sucede en Río Negro y San Juan- o bien, de las secretarías respectivas -tal como prima en la órbita nacional-. Como resultado, en muchos casos les han sido modificadas sus autoridades de referencia, en la medida en que las respectivas leyes de ministerios y/o el organigrama de la administración central sufrieron modificaciones. En este sentido, la experiencia del ETOSS es paradigmática. Este organismo, al calor de las prioridades políticas de la administración Menem, pasó de la órbita ministerial (Ministerio de Obras y Servicios Públicos) a nivel de secretaría; y, en este último, luego de un breve tránsito por la Secretaría de Obras Públicas quedó bajo la órbita de la Secretaría de

Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, dependiente en forma directa de la presidencia de la Nación.

En este sentido, a diferencia del diseño institucional propio de la experiencia inglesa, en donde la Water Services Regulation Authority (OFWAT) -organismo regulador de agua y saneamiento con jurisdicción en Inglaterra y Gales- actúa como departamento no ministerial y, por lo tanto, no está sujeto a las directivas de los ministerios, en el caso argentino estos organismos actúan en la órbita del Poder Ejecutivo¹²⁹. Sin bien esto puede explicarse por las derivaciones propias de los sistemas de gobierno de cada país -parlamentario y presidencial, respectivamente- no es desacertado aspirar al desarrollo local de un esquema institucional que deslinde la dependencia de estos organismos del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, más allá de la dependencia funcional, en tanto que organismos descentralizados, los entes de regulación y control poseen personalidad jurídica, tienen un fin público, cuentan con una asignación legal de recursos, forman parte del patrimonio del Estado y, como consecuencia de las características que anteceden, tienen la facultad decisiva de administrarse a sí mismos (Gordillo, A., 2003 – Tomo 1, Capítulo XIV). Para ello, los entes descentralizados poseen tanto un **carácter autónomo** desde el punto de vista funcional -puesto que para cumplir con sus obligaciones deben dictarse sus propias normas; esto es, sus reglamentos e instrucciones generales de actuación- **como autárquico** -en la medida que para autoadministrarse necesitan poseer facultades de orden económico y financiero-¹³⁰.

Pese a contar con autonomía y tratarse de organismos descentralizados de la administración central, no dejan de estar sometidos al control estatal, tanto en materia de presupuesto e inversión como en la designación y remoción de sus autoridades, entre otros. Para ello, el Poder Legislativo -ya sea que actúe ex ante o ex post- y el Poder Judicial -en su carácter de última instancia- velan por el correcto desempeño de estos organismos. Sin embargo, este tipo de control no debe confundirse -tal como efectivamente ocurre- con el **control administrativo** (jerárquico o de alzada), es decir, con la revisión de los dictámenes de los entes reguladores por parte de una entidad jerárquica superior¹³¹. En este sentido, Gordillo advierte una “permanente oscilación entre la tendencia legislativa a liberarlos de los controles de la administración central” -de modo que el control quede limitado a la supervisión “externa” que pudieran realizar el Poder Legislativo y Judicial- “y la persistente inclinación del Poder Ejecutivo al someterlos a sus eufemísticamente llamados ‘controles de legalidad’” -que no son otra cosa que recursos administrativos-. (Gordillo, A., 2003 – Tomo1, Capítulo XIV). El uso (y abuso) de este tipo de recursos sobre las resoluciones tomadas en el ámbito de competencia de los organismos -es decir, que las mismas 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- no pueden más que limitar su independencia y, por tanto, la capacidad efectiva de cumplir con las misiones y funciones

¹²⁹ El OFWAT rinde cuentas al Parlamento y provee regularmente evidencia a las distintas comisiones legislativas. Asimismo, cada año desarrolla un informe anual para el Secretario de Estado y el Primer Ministro de Wales, que es primero presentado en el Parlamento y recién luego publicado. Para ampliar, consultar: <http://www.ofwat.gov.uk> .

¹³⁰ En el marco de este documento, se utilizarán en forma indistinta las nociones de autonomía y autarquía. Al decir de Gordillo, A. (2003), puesto que no hay una “diferencia esencial” entre las nociones de autonomía y autarquía, debe desestimarse la concepción tradicional que liga la autarquía con “la capacidad de un ente de administrarse a sí mismo”, y a la autonomía con la capacidad adicional de un organismo de “dictarse sus propias normas”. Disponible en: <http://www.gordillo.com/Pdf/1-8/1-8XIV.pdf> .

¹³¹ En adelante, se utilizarán indistintamente las nociones de recurso “jerárquico”, “de alzada” o “administrativo”.

que les fueron asignadas en vistas de su capacidad técnica y conocimiento especializado. Esto es así puesto que sus decisiones regulatorias y sancionatorias pueden ser cuestionadas por órganos administrativos de superior jerarquía pero menor conocimiento especializado; quienes con frecuencia priorizan el corto plazo y los intereses extrasectoriales.

Dicho esto, conviene revisar los marcos normativos provinciales para evaluar hasta qué punto se han seguido, en la experiencia doméstica, las prescripciones propias de los organismos descentralizados en este tipo de entes. En este aspecto, el Cuadro N° 4.4 es contundente. En todos los casos -con la excepción de San Luis en el sector de energía eléctrica- los organismos creados en el marco de las privatizaciones son autárquicos.

La CRPEE de San Luis es el único ente del país que, creado al amparo de la privatización con fines de regulación y control, fue formalmente despojado de su “inherente” atribución de autarquía. Esto es, entre otros, de la capacidad de definir su presupuesto, contratar al personal o firmar convenios que hagan a su objeto. En este sentido, pese a que la Ley N° 4.966 delega en la CRPEE algunas atribuciones propias de los entes autárquicos, tales como la capacidad de actuar por sí mismo en sede judicial, se trata -sin más- de un ente que nació ciertamente limitado.

La situación de la AOSC es en su origen diferente pero el punto de llegada es, de algún modo, similar. Como fuera dicho, este organismo fue creado en 1980 (Ley N° 3.573) como ente autárquico, a los efectos de proveer el servicio y portar el poder de policía en todo el ámbito provincial. En el marco de la privatización, en 1990 fue sancionado el Decreto N° 5.121 que, al convertir a esta administración en el ente regulador del sector, le asignó nuevas funciones -complementarias a las que ya surgían de su ley de creación-. Posteriormente, el Poder Ejecutivo, por medio del Decreto N° 4.350, de agosto de 1991 -es decir, contemporáneo a la conversión efectiva de la AOSC en ente regulador en el marco de la transferencia del servicio al capital privado-, dictamina el mantenimiento del carácter autárquico del organismo al tiempo que le recorta de hecho su autonomía, al regular -entre otros- el sometimiento a la aprobación del Poder Ejecutivo de los nombramientos del personal del organismo.

Por último, no puede dejar de mencionarse la situación de inestabilidad institucional que atraviesa el EPRAC de Misiones desde su conformación. Este ente, habiendo sido formalmente creado en 1996 (Ley N° 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.

Ahora bien, más allá de la cuestiones de forma, el margen real de autonomía de los organismos -por más que ésta se encuentre formalmente garantizada- ha sido uno de los elementos más críticos del nuevo modelo de prestación, regulación y control surgido del programa de privatización de servicios públicos. En este sentido, muchos de los entes han visto quebrantada su autonomía, tanto desde el sistema político cuanto desde las propias empresas prestadoras. Esto da lugar a lo que la literatura ha denominado “cooptación bifronte” (Vispo, A., 1999). Esta captura en sentido doble implica, por un lado, la cooptación estándar que se dirige desde las empresas reguladas y los grupos de interés hacia la agencia reguladora. Y, por el otro, el “oportunismo gubernamental” (Spiller, P., 1998) o “expropiación regulatoria” (Urbiztondo, S. et al., 1998), que significa el quiebre de la

independencia de la figura regulatoria desde el propio Estado, sea por intermedio directo del Poder Ejecutivo o por diversas formas de presión política¹³².

El quebranto de la autonomía de los entes por parte de la administración central, se despliega, en términos generales, de tres modos complementarios. Por un lado, a través del sistema de designación de las autoridades de los organismos. Por el otro, en función del régimen de financiamiento. Finalmente, a través del recurso de alzada. En lo que sigue, se repasarán estos elementos. Para ello, resulta útil consultar el Cuadro N° 4.5.

Cuadro N° 4.5. Entes de regulación y control. Autonomía “de hecho”

Jurisdicción	Ente Regulador	Recurso de alzada (formal)	Principales fuentes de financiamiento (real) (PP y TF*)	Conformación y nombramiento del directorio (formal)
Entes multisectoriales				
Catamarca	ENRECAT	Sí	1° PP - 2° TF	Colegiada - PE con intervención PL
Chubut	OMRESP	No	1° TF	Colegiada - PE con intervención PL
Córdoba	ERSEP	No	1° TF	Colegiada - PE
Formosa	EROSP	Sí	PP y TF**	Unipersonal - PE
Jujuy	SUSEPU	Sí	1° TF	Colegiada - PE con intervención PL
La Rioja	EUCOP	Sí	1° TF vía rentas generales	Colegiada - PE
Salta	ENRESP	No	1° TF	Colegiada - PE
Entes sectoriales - Agua y Saneamiento				
Buenos Aires	OCABA	No	1° TF	Colegiada - PE
Corrientes	AOSC	Sí	1° Canon	Unipersonal - PE
Mendoza	EPAS	No	1° TF - 2° PP	Colegiada - PE ***
Misiones	EPRAC	Sí	1° TF vía rentas generales	Colegiada - PE
Santa Fe	ENRESS	Sí	1° TF - 2° PP	Colegiada - PE con intervención PL
Sgo. del Estero	ERSAC	Sí	1° Canon	Colegiada - PE
Tucumán	ERSACT	Sí	1° TF ****	Unipersonal - s/d
Estado Nacional	ETOSS	Sí	1° TF	Colegiada - PE/PBA/CABA
Entes sectoriales - Energía Eléctrica				
Buenos Aires	OCEBA	No	1° TF	Colegiada - PE
Entre Ríos	EPRE	No	1° TF	Colegiada - PE
Mendoza	EPRE	No	1° TF	Colegiada - PE con intervención PL
Río Negro	EPRE	Sí	1° TF	Colegiada - PE
San Juan	EPRE	No	1° TF	Colegiada - PE con intervención PL
San Luis	CRPEE	Sí	1° TF vía rentas generales	Colegiada - PE
Sgo. del Estero	ENRESE	Sí	1° TF - 2° PP	Colegiada - PE con intervención PL
Tucumán	EPRET	Sí	1° TF	Colegiada - PE con intervención PL
Estado Nacional	ENRE	Sí	1° TF	Colegiada - PE con intervención PL

* PP = presupuesto provincial; TF = tasa de fiscalización.

** Se trata solo de la tasa que paga EDEFOR, puesto que el canon de Aguas de Formosa pese a que debería estar afectado directamente al financiamiento del EROSP, desde hace muchos años es girado a rentas generales de la provincia; que luego -a su vez- remite fondos al ente de regulación.

*** La elección del presidente del cuerpo requiere acuerdo del Senado.

**** Si bien la tasa de fiscalización es la principal fuente de financiamiento del organismo, durante el gerenciamiento del ENOHA, entre octubre de 1998 y diciembre de 2003, la provincia se hizo cargo de solventar la diferencia entre el porcentaje sobre los montos facturados y los cobrados.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

4.3.1. El recurso de alzada

El Cuadro N° 4.5 indica que son sólo nueve los entes que no encuentran limitado su accionar por la vigencia del recurso jerárquico o de alzada, y que -por tanto- agotan la vía administrativa por medio de sus resoluciones. Si bien esto indica una mejora respecto de la experiencia de orden nacional, en la que el recurso jerárquico ha sido contemplado en todos los entes de regulación y control¹³³, no puede desconocerse el hecho de que en trece de los

¹³² Un riguroso análisis de la forma en que se ha desplegado este tipo de cooptación en el marco del programa de privatizaciones de servicios públicos dependiente del Estado Nacional, puede encontrarse en: Azpiazu, D. (2001); Azpiazu, D. (2002b).

¹³³ Sobre esta materia, la Procuración del Tesoro de la Nación sostuvo que “no procedía la revisión por vía de alzada de los actos administrativos dictados por los entes reguladores en ejercicio de competencias que les

restantes entes provinciales está prevista la revisión por vía administrativa, que -en la práctica- termina funcionando como un “poder de veto” del Ejecutivo sobre las resoluciones de los entes autárquicos.

El recurso administrativo puede adoptar diversas modalidades. Es decir, según sea el caso, incluir, en primera instancia, un recurso de reconsideración ante la gerencia que emitió el acto y/o una revocatoria ante el directorio del organismo; y, posteriormente, la alzada en el ámbito de la administración central¹³⁴. En algunos casos, como ocurre en la jurisdicción nacional (ENRE y ETOSS), la vía judicial está abierta ante la resolución definitiva del directorio del organismo, esto es, sin que sea necesario que medien instancias recursivas en sede administrativa para que el interesado pueda acudir a la justicia. En estos casos, la opción por la vía judicial deja inhabilitado el recurso en vía administrativa.

En otros casos, se plantea que la vía de revisión, para habilitarle al interesado la vía judicial, debe obligatoriamente agotar las instancias administrativas previas. Esto ocurre, por ejemplo, en Santa Fe (ENRESS), en Santiago del Estero (ENRESE), en Río Negro (EPRE) y Tucumán (EPRET). Sin embargo, en algunos de estos casos, como por ejemplo en Río Negro, para recurrir sanciones pecuniarias (multas) la vía judicial se encuentra habilitada en cualquier momento del proceso, de forma que queda a opción del interesado el utilizar esta vía o la administrativa. Naturalmente, esta alternativa también es posible en el primer conjunto de organismos, que dejan siempre abierta la vía judicial, para cualquier resolución del ente, lo que incluye -claro está, a las multas-¹³⁵.

En este contexto, es preciso tener en cuenta que la vía judicial posee mayores costos -económicos (tasa de justicia) y de oportunidad (mayores plazos y aumento de la litigiosidad entre partes)- que el recurso administrativo, que se ha convertido -de hecho- en una estrategia de presión por parte de las empresas privadas prestadoras. A ese efecto, hubiera sido pertinente que en lugar de habilitar indistintamente ambas vías recursivas, para el caso de la impugnación de las sanciones pecuniarias la normativa contemplase únicamente la vía judicial, previo pago de la multa en cuestión. Si bien esto último (el pago previo al recurso) ha sido previsto en algunas jurisdicciones¹³⁶, la impugnación administrativa o judicial de las

hayan sido encomendadas exclusivamente en función de su idoneidad técnica, cuyo objeto fuera “técnico”, salvo que se configurase un supuesto de arbitrariedad” (Dictamen N° 20/99).

¹³⁴ A título ilustrativo, el Código de Procedimientos Administrativos de la provincia de Corrientes dispone que, frente a la resoluciones de un organismo público (en este caso, la AOSC), el afectado (siguiendo el ejemplo, Aguas de Corrientes) tiene derecho a elevar un descargo ante el organismo que emitió el acto. Si, luego de revisar el caso, la agencia estatal resuelve insistir con la resolución original (por ejemplo, aplicar una multa), allí el afectado tiene derecho a presentar un pedido de revocatoria con nuevos argumentos ante el propio organismo (AOSC); que, en el caso que ratifique su decisión anterior, habilita el recurso administrativo por vía jerárquica ante el Poder Ejecutivo provincial. En Santiago del Estero, la Ley N° 2.296 de Procedimientos Administrativos, dispone que el afectado, luego de una resolución de un organismo público (en este caso, el ENRESE), puede presentar una revocatoria ante el propio organismo. Transcurridos diez días de presentada la revocatoria, y ante la falta de respuesta del ente público, la parte recurrente puede considerarse rechazada y, cuenta con cinco días para elevar su recurso ante el superior jerárquico (Poder Ejecutivo). En caso de no hacer uso de este derecho en el lapso estipulado, recobra la posibilidad de recurrir en alzada si, cuando el organismo en cuestión finalmente se expide, rechaza en forma expresa la revocatoria originalmente presentada.

¹³⁵ En el caso del EPRAC de Misiones, la letra del marco regulatorio del sector (Ley N° 3.391) es inconsistente en esta materia. El artículo 87 dispone que las resoluciones del EPRAC podrán ser recurridas en sede administrativa y que, agotada esta vía, recién procederá el recurso en sede judicial. Por su parte, el artículo 91, para el caso de las multas, contempla el recurso directo ante la justicia. Frente a esta situación, en el organismo optaron por que quedase habilitada la vía judicial en cualquier momento del proceso para toda resolución emitida por el organismo.

¹³⁶ Como se verá más adelante, se trata, entre otros, de los casos de Jujuy (SUSEPU), Santa Fe (ENRESS) y Santiago del Estero (ENRESE).

multas, con fines de dejar en suspenso el pago hasta que se concretara una sentencia firme ha sido una de las estrategias mayormente utilizadas por las empresas de servicios públicos privatizadas.

A raíz de las consideraciones precedentes y del uso abusivo que estas empresas le han otorgado a los recursos jerárquicos es interesante analizar la situación del EPRE de Mendoza. La Ley N° 6.497 de Marco Regulatorio de la privatización del sector eléctrico, dispuso -en línea con el ENRE de nivel nacional- la vía de alzada ante el Poder Ejecutivo para las resoluciones del organismo de control. Esto fue así, aún cuando la normativa que rigió la privatización del sector de agua y saneamiento en la misma provincia -acaecida casi simultáneamente con su par del sector eléctrico pero diseñada varios años antes- había previsto la vía judicial como única instancia de revisión de las resoluciones definitivas del EPAS. En este contexto, en el marco de la renegociación del contrato de concesión de EDEMSA, dispuesto por la Ley N° 6.976 de adhesión provincial a Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (N° 25.561), tuvieron lugar importantes modificaciones sobre el marco regulatorio original de la concesión. Entre ellas, y a raíz del impulso liderado desde el propio EPRE, se modificó este aspecto central del funcionamiento del organismo. A este efecto, la Ley N° 7.543 (art. 73) dispuso la acción procesal administrativa contra la decisión definitiva emanada del EPRE, de modo tal que EDEMSA y las restantes cooperativas prestadoras del servicio deban recurrir en vía judicial, y no ante el Poder Ejecutivo, las resoluciones, y las multas y sanciones aplicadas por el EPRE.

En el caso de los entes de la provincia de Buenos Aires, la normativa que deniega el recurso jerárquico es contundente. La propia Ley de Procedimientos Administrativos -que se diferencia de su par nacional- garantiza que los recursos de revocatoria sean presentados "directamente ante la autoridad administrativa de la que emane el acto impugnado"; y, de esta manera, los dos marcos regulatorios provinciales (Decreto N° 878 -en aguas- y Ley N° 11.769 -en electricidad-) refieren a esta ley al momento de normar los procedimientos administrativos de impugnación de las resoluciones de los organismos de control. Inclusive, en el caso del OCABA, existe un dictamen de la Asesoría General de Gobierno de la provincia, que define que el organismo agota la vía administrativa. Aunque esto implique, de algún modo, adelantar las consideraciones de la siguiente sección, es útil resaltar que, en estos dos casos, por tratarse de entes exclusivamente de control (es decir, limitados a supervisar el cumplimiento de las empresas prestadoras de sus obligaciones pero carentes de atribuciones de regulación sectorial), la inexistencia de alzada administrativa resguarda la eventual aplicación de multas por parte de estos organismos pero no, naturalmente, las disposiciones regulatorias que, en ambos casos, se encuentran localizadas en dependencias de la administración central (ministerios y secretarías).

El caso de la provincia de Mendoza en el sector de agua y saneamiento es diferente. Si bien aquí, se ha seguido la práctica recomendada por la literatura de denegarle a la empresa prestadora (Obras Sanitarias de Mendoza) la posibilidad de recurrir jerárquicamente ante el Poder Ejecutivo -no así, claro está, a solicitar recursos de revocatoria en el interior del propio organismo-, el complejo vínculo establecido entre las partes, a raíz de interpretaciones divergentes sobre aspectos centrales del contrato de concesión, ha dado lugar a un enorme nivel de litigiosidad. Como correlato, las recurrentes demandas interpuestas por Obras Sanitarias de Mendoza en la justicia local, que se han extendido por varios años, han impedido, desde el principio de la concesión, que se generase un contexto operativo

favorable a la consolidación de un esquema apropiado de prestación, regulación y control¹³⁷.

La vía judicial como modalidad primaria -o casi exclusiva- para la revisión de las disposiciones de los organismos autárquicos forma parte de lo que la literatura reconoce como “buenas prácticas”. De este modo, tan sólo a los efectos de proteger los derechos de usuarios y consumidores e -incluso- de los particulares afectados parecería prudente que el Poder Ejecutivo se instituyera en alzada administrativa; lo que -naturalmente- no se recomienda para las empresas prestadoras (o, al menos, que esto sea así para la totalidad de las resoluciones de los entes). En este sentido, limitar las causales habilitadas para la presentación de recursos y hacer descansar el grueso de las apelaciones en el sistema judicial parecería ser una fórmula viable para respetar las garantías de los inversores y la independencia regulatoria¹³⁸. Sin embargo, las últimas consideraciones sobre el sector de agua en Mendoza intentan echar luz sobre el tipo de complejidades y contradicciones que atraviesan los diseños institucionales en esta materia. Y, de esta manera, subrayar que, pese la existencia de tendencias o pautas de intervención *a priori* más beneficiosas o “garantistas” no es posible asociar el “buen” funcionamiento de un sistema de regulación y control a uno o dos elementos de su diseño institucional. Y que, por tanto, la práctica ha demostrado, una y otra vez, que los modelos cerrados no sirven; y que, la regulación y el control de la prestación privada de servicios públicos, para ser efectivos, deben estar enmarcados en un complejo conjunto de normas, asociadas a una decisión política y una cultura institucional propicia para este tipo de prácticas.

4.3.2. El régimen de financiamiento

El régimen de financiamiento de los entes es otro de los elementos clave en términos de posibilitar -o no- ciertos márgenes de autonomía en el funcionamiento a estas agencias. En este sentido, la literatura especializada recomienda que los entes elaboren sus respectivos presupuestos, que -salvo excepción fundada- deberían ser de carácter intangible¹³⁹.

En términos del origen del financiamiento, la recomendación varía en función de la estructura del mercado a regular. Cuando más de una empresa esté bajo su tutela -tal como ocurre con los entes multisectoriales o en el caso del ENRE- se recomienda el financiamiento por medio de tasas de fiscalización y control pagadas por las empresas y/o sus usuarios a través de las tarifas (Nahón, C. y Bonofiglio, N., 2007). De esta manera, como los fondos del ente no van a estar directamente ligados a la facturación/tarifa de una única empresa ni tampoco a los recursos públicos, las posibilidades de cooptación se reducen.

Distinto es el caso de un ente que regula una única empresa, tal como ocurre en todos los entes sectoriales de jurisdicción subnacional e -inclusive- en el caso del ETOSS en la órbita nacional. Aquí cualquier arreglo institucional pareciera viabilizar la cooptación en beneficio de aquél que transfiere los recursos (empresa prestadora o Estado). Para enfrentar esta

¹³⁷ Dos de los principales conflictos “de interpretación” entre el EPAS y Obras Sanitarias de Mendoza fueron la discusión en torno al carácter de “tasa porcentual” o de “valor fijo” del monto de dinero que la concesionaria debe aportar para el financiamiento del ente y la falta de acuerdo respecto del carácter “orientativo” u “obligatorio” del Plan de Operación y Expansión (POE) incluido en el contrato. En ambos casos, se trata de aspectos centrales para garantizar -o impedir- el normal funcionamiento de la concesión (ver sección 4.4.3).

¹³⁸ El sistema regulatorio vigente en EEUU descansa -como aquí se sugiere- en el Poder Judicial. De esta forma, tanto en el nivel federal como en los estatales, no está contemplada la alzada administrativa sobre las decisiones de los entes reguladores (Herrero, F., 2002).

¹³⁹ En esta materia, entre otros, consultar: Azpiazu, D. (2003); FIEL (1999); Thwaites Rey, M. y López, A. (2003).

dificultad, una alternativa es diseñar sistemas de financiamiento mixto, en el que los fondos provengan tanto desde la empresa como desde el Tesoro. Así, cuanto menor sea el número de empresas reguladas, la captura del ente resultará más difícil de evitar: quien gire los recursos al ente tendrá mayores posibilidades de cooptar al organismo, en un contexto en el que la atomización de los aportantes resulta muy difícil.

Finalmente, es útil tener presente que, con independencia de la modalidad que se elija para el financiamiento de estos organismos, el costo de la regulación, en última instancia, es afrontado por los usuarios y consumidores; y, eventualmente, por la población en su conjunto, en los casos en que los recursos provienen, en su totalidad o en parte, de rentas generales. De este modo, en ciertos casos, la población -sea o no beneficiaria- se convierte en cofinanciadora de la regulación del servicio.

Se trata este de un aspecto tan sensible como de difícil resolución. De este modo, si bien la autonomía de estos organismos no puede descansar primariamente en su régimen de financiamiento, tampoco es aconsejable recurrir a modelos que desde su propio diseño contribuyan a limitar sus capacidades de funcionamiento autónomo. De alguna manera, éste es el caso de la experiencia doméstica.

En el Cuadro N° 4.5 figuran las principales fuentes de financiamiento de los organismos objeto de este estudio. Sin embargo, antes de detenerse en ellas conviene precisar brevemente el modelo en su conjunto, más allá de cuáles sean en la práctica sus principales fuentes de recursos.

En términos genéricos, para el financiamiento de este tipo de organismos, la normativa local contempla los siguientes fondos: a) una tasa de fiscalización y control o un canon, a pagar en forma regular por el o los concesionarios de servicios públicos privatizados y, en algunos casos, por los usuarios; b) aportes del Tesoro provincial o nacional; c) el importe de las multas que el ente reciba en el ejercicio de sus funciones; y d) los intereses o beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos y donaciones, legados, aportes y otros recursos. Estos dos últimos elementos -c) y d)-, por su propia naturaleza, dan lugar a ingresos no regulares. En el caso de las multas, en algunos sectores se ha previsto su reversión a los usuarios afectados o su redistribución al conjunto de usuarios (entre otros, OCABA, EPRE Mendoza, EROSP, OMRESP); y, en otros casos, pese a estar previsto su uso para el financiamiento del ente, esto no se ha empleado en la práctica por la ausencia de aplicación efectiva de multas (ERSAC) o, al menos, de aquellas multas que correspondería afectar al financiamiento del organismo (EPRE de Río Negro).

Por su parte, los aportes del Tesoro en ninguno de los marcos regulatorios fueron definidos como una fuente regular de ingresos para los entes. Esto es, si bien se encuentran previstos en todos los casos, su papel es -en teoría- a título de recurso eventual o de última instancia y no como fuente permanente y definida (en monto o porcentaje) de recursos. De este modo, su presencia, lejos de contribuir a otorgarles estabilidad económico-financiera a estos organismos, los convierte en dependientes de la voluntad del Ejecutivo de asignarles -o no- recursos.

Finalmente, las tasas de fiscalización y el canon son las únicas fuentes de financiamiento de los entes autónomos que cuentan con una regularidad garantizada por la normativa.

A partir de aquí, es posible arribar a algunas conclusiones. En primer lugar, los diseños institucionales son prácticamente iguales en todos los casos, con independencia de si se trata de un ente multisectorial o sectorial y, en este último caso, si se encuentra afectado al

sector eléctrico o al de agua. En segundo término, a pesar de que parecieran ser múltiples las fuentes de financiamiento de estos organismos, sus estructuras de sostenimiento descansan formalmente en el monto proveniente de las tasas de fiscalización y/o el canon, al ser ésta la única fuente regular de recursos y, a su vez, la única variable expresamente definida en términos de porcentajes o montos en la normativa vigente.

Si bien a priori era dable esperar que en el sector sanitario se recurriera en mayor medida al financiamiento por medio de un canon y en el eléctrico a tasas de fiscalización, esto ha sido formalmente así tan solo en cuatro casos (AOSC, ENRECAT¹⁴⁰, ERSAC y ERSACT), aplicándose en forma efectiva en dos ellos: Corrientes y Santiago del Estero. En el caso de Tucumán, si bien la Ley N° 6.445 (art. 16), que declaró el sector de agua y saneamiento sujeto a privatización, definió que el ERSACT debía autofinanciar su funcionamiento por medio de un canon que abonaría la concesionaria, la Ley N° 6.529 de Marco Regulatorio generó confusión al respecto, al definir que el ERSACT debía financiarse por medio de un porcentaje sobre la facturación emitida de la concesionaria no mayor al 8% libre de impuestos (art. 13). Este desorden normativo debió ser resuelto al momento de aplicación del contrato de concesión de Aguas del Aconquija. En ese entonces, al eximir al concesionario del pago del canon definido en la Ley N° 6.445 se sentaron las bases para que, en adelante, ningún concesionario absorbiera este costo. De hecho, así fue cuando el servicio quedó a cargo del ENOHSA (1998-2003) y continúa vigente en la actualidad, en el marco de la prestación estatal de la Sociedad Aguas del Tucumán¹⁴¹.

En el resto de los entes, se ha optado lisa y llanamente por la tasa de fiscalización y control, mayormente definida como un porcentaje de entre 1% y 5% de la facturación del concesionario. De esta forma, con la excepción del ENRE de jurisdicción nacional -que tiene atribuciones sobre más de una distribuidora (EDENOR, EDESUR y EDELAP), además de sobre las transportistas nacionales-, y de los entes multisectoriales subnacionales -que por su propia fisonomía regulan a más de un concesionario- la experiencia local no se ha acercado a las recomendaciones de la literatura en esta materia, al no prever desde el propio diseño institucional una arquitectura mixta de financiamiento para estos organismos. Es decir, en todos ellos -incluyendo, al ETOSS- la principal fuente de financiamiento del ente, proviene formalmente -bajo la forma de una tasa- de la facturación de una única empresa¹⁴².

Ahora bien, más allá de los enunciados formales, la puesta en práctica del aspecto financiero ha sido uno de los elementos más sensibles del nuevo modelo de gestión, regulación y control. Como resultado, se encuentran vigentes sistemas de financiamiento que, afectados por problemas de interpretación entre las partes, el abuso del poder político o limitados por la situación de emergencia económica derivada del fin de la convertibilidad, en lugar de contribuir con la autonomía de estos entes, tienden a comprometerla.

¹⁴⁰ En este caso, Aguas del Valle -además de un canon- debía pagar, tanto como la prestadora eléctrica de la provincia (EDECAT), una tasa de fiscalización (Leyes N° 4.963 y 4.836).

¹⁴¹ Para justificar esta decisión se argumentó que en el capítulo de "Obligaciones del concesionario" del Marco Regulatorio (Ley N° 6.445) no se explicitaba ninguna imposición extra (canon) para el prestador. De esta forma, al mencionarse la existencia de un canon exclusivamente en el artículo que regula el financiamiento del ERSACT (art. 16) se optó por asumir que el legislador al decir "canon" quiso decir, en su lugar, "tasa".

¹⁴² Los entes, además de tener jurisdicción sobre la principal empresa prestadora de la provincia, regulan y controlan a las cooperativas, asociaciones de fomento y/o municipios responsables de la prestación de los servicios de agua y saneamiento y/o de electricidad. Pese a que estos también deben contribuir al financiamiento de los organismos, por su menor tamaño relativo, no tienen mayor influencia sobre las cuentas del regulador que, en definitiva, dependen de los aportes de la principal concesionaria.

En algunos casos, las fuentes de financiamiento de los entes han sido objeto de disputas con las empresas prestadoras, que no siempre fueron saldadas en beneficio de su funcionamiento autónomo. La utilización del total de recursos facturados o efectivamente cobrados como base para el cálculo de las tasas de fiscalización y control ha sido objeto de diferencias de interpretación en los entes de Tucumán (ERSACT) y Catamarca (ENRECAT). No se trata de un aspecto menor, en tanto no sólo compromete los fondos del ente, sino que -de algún modo- lo convierte en presa de la eventual ineficiencia del concesionario. A modo de ejemplo, durante el gerenciamiento del ENOHSa en Tucumán luego de la rescisión del contrato de Aguas del Aconquija, el Tesoro provincial debió compensar esta diferencia para que pudieran cerrar las cuentas del ERSACT. Al momento de la creación de la estatal Sociedad Aguas del Tucumán este tema volvió a generar inconvenientes. Puesto que la empresa se encontraba retrasada en el pago de la diferencia entre los montos facturados y los cobrados, en mayo de 2004 el ente emitió la Resolución N° 212/04 para ratificar el deber de la empresa de abonar en carácter de tasa de regulación y control el 4% de sus montos facturados. Pese a esto, la disputa sobre el financiamiento del organismo aún no había sido resuelta.

Otro foco frecuente de conflictos ha sido la interpretación del carácter fijo (monto) o porcentual (tasa) de los fondos que el concesionario debe girar a estos organismos. Ha sido ya comentado el caso de Tucumán en el sector del agua. La experiencia de Mendoza amerita una mención particular. Allí, el proceso inflacionario asociado a la devaluación de la moneda puso de manifiesto una crucial diferencia de interpretación entre las partes respecto del financiamiento del organismo, que en el marco de la “dolarización” de la economía doméstica no había generado conflictos. La transferencia de 1,2 millones de pesos anuales por parte de Obras Sanitarias de Mendoza a modo de monto fijo comenzó a ser cuestionada por el EPAS, que arguye su facultad de definir anualmente una tasa de inspección, control y sostenimiento capaz de solventar el mínimo cumplimiento de sus funciones, según lo disponen la Ley N° 6.044 y su Decreto Reglamentario N° 2.223 (art. 15)¹⁴³.

En otras provincias, ha sido la intromisión del poder político sobre la autonomía de estos organismos, aquello que ha permitido el distanciamiento de las formas de financiamiento “reales” de las “formales”. Se trata de los casos de Misiones (EPRAC) y La Rioja (EUCOP). En el primero, la situación irregular en la que viene funcionando el EPRAC desde su conformación, permitió que a pesar de que “...la Ley N° 3.391 establece que de la facturación de todos los entes prestadores del servicio de agua potable y desagües cloacales debe destinarse el 3% para el funcionamiento del EPRAC y el 2% al Fondo de Obras del IMAS, el Poder Ejecutivo ha utilizado estos fondos para compensar sus deudas con la concesionaria SAMSA, generadas por la prestación de servicios a las sedes de la administración central, ministerios, escuelas, policía, etc.” (Poggiere, A., 2003).

En el caso de La Rioja, la situación es paradójica. El Decreto N° 775/00 que regula el funcionamiento del EUCOP dispuso -contra toda recomendación en la materia- que en el caso en que el balance anual del organismo arrojara pérdidas, éste sería “inmediatamente

¹⁴³ Los conflictos de interpretación se originan en los dos siguientes extractos del contrato concesión. Mientras que, por un lado, se dice: “El Concesionario transferirá a la cuenta que establezca el Ente Regulador, el importe resultante de la aplicación de la Tasa de Inspección, Control y Sostenimiento que fije anualmente el Directorio del Ente Regulador, mediante resolución, en uso de las facultades que le confiere la Ley N° 6.044 y el Marco Regulatorio”, pocas líneas debajo se dictamina: “Fíjese como referencia para el presente Contrato de Concesión, un importe anual resultante de la aplicación de la Tasa de Inspección, Control y Sostenimiento que fije anualmente el Directorio del Ente Regulador igual a pesos un millón doscientos mil (\$ 1.200.000)” (art. 4.3).

intervenido” (art. 30)¹⁴⁴. En la práctica, lejos de estar desfinanciado, el ente generó desde su creación en diciembre de 1995 un fondo de ahorros. Sin embargo, en 2000, el Ejecutivo resolvió -quizá amparándose en las disposiciones finales de ese mismo artículo 30 que dejaba a disposición del Poder Ejecutivo todo superávit mayor al 10%- quitarle al EUCOP la autonomía en el uso de los fondos. Para ello, dispuso que la tasa de fiscalización y control, que deben pagar complementariamente los prestadores de servicios públicos privatizados (60%) y los usuarios (40%) (Ley N° 6.200, art. 17), en lugar de ser recaudada por la empresa y girada al EUCOP para su administración, fuese “ingresada por rentas generales a la cuenta operativa que el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas establezca” (Decreto N° 775/00, art. 21)¹⁴⁵. De este modo, obligó al organismo a depender económicamente del monto que el Ministerio le asignase en función de sus solicitudes de fondos.

Por último, cabe referirse a la situación de la CRPEE de San Luis, cuya modalidad de financiamiento no difiere de las vigentes en Misiones y La Rioja pero se explica por otro motivo: la falta expresa de autarquía de este ente, que -por definición- pese a regular un servicio que genera fondos por medio de una tasa de fiscalización, funciona como el resto de las dependencias estatales (no autárquicas); es decir, no cuenta con un manejo independiente de sus propios fondos.

Ahora bien, el avasallamiento de los fondos propios de los organismos (en teoría) autónomos no es patrimonio exclusivo de las jurisdicciones subnacionales. En el caso del ENRE, en el período 2003-2006 “...el Tesoro Nacional retuvo y, además, le fueron transferidos recursos que alcanzaron al 27% del total recaudado en concepto de tasa de fiscalización y control...”. Estas “...retenciones se realizaron en concepto de gastos figurativos y tuvieron como destino el financiamiento de la Administración Nacional para Transacciones Corrientes. Por otro lado, le fueron transferidos a la Tesorería General de la Nación créditos asignados al Inciso 6 - Activos Financieros, Partida Parcial: Incremento de Caja y Bancos, junto con los excedentes no utilizados” (ENRE, 2007)¹⁴⁶.

Por último, aquellos organismos que debieron ser apuntalados con partidas del presupuesto provincial. Se encuentran aquí dos conjuntos de entes. Por un lado, aquellos como el ENRECAT y el EROSP, que además de sufrir las derivaciones de las acotadas dimensiones de sus sectores regulados (con los efectos que esto tiene sobre el monto de las tasas de fiscalización), deben convivir con incumplimientos de las normas que disponen sus fuentes de financiamiento. Así, en el caso de Catamarca, es natural que el presupuesto provincial sea la principal fuente de financiamiento del ENRECAT, toda vez que Aguas del Valle no ha pagado nunca el canon bimensual que debía afectarse -junto con las tasas de fiscalización pagadas desde ambos sectores- al presupuesto del organismo. La situación del EROSP es

¹⁴⁴ Textualmente, dice: “Si del balance resultaran pérdidas, el Ente será inmediatamente intervenido. Si arrojará superávit, hasta un máximo del 10% del mismo podrá anexarse al presupuesto del Ente para el año inmediato posterior y destinarlo a acciones en beneficio de los usuarios; el resto será dispuesto conforme lo establezca la Función Ejecutiva” (art. 30).

¹⁴⁵ Nótese que se trata de un caso paradigmático para ejemplificar el tipo de irregularidades a que puede dar lugar la regulación por la vía del decreto: la inestabilidad normativa, la intromisión del poder político y la falta de previsibilidad regulatoria. Esto es así puesto que, si el marco regulatorio del sector en lugar de haberse definido originalmente por decreto (N° 145/95), hubiese sido una ley provincial, el Poder Ejecutivo no habría podido, tan fácilmente en el año 2000, sancionar una nueva norma modificando algunos de los artículos del marco regulatorio de origen, tal como lo hizo aquí, comprometiendo la autonomía económico-financiera del EUCOP.

¹⁴⁶ Una situación similar ocurre en el sector eléctrico de la provincia de Buenos Aires, donde el OCEBA -con frecuencia- ha cedido fondos al Tesoro provincial.

similar, dado que si bien Aguas de Formosa paga el canon que le corresponde (5% de su facturación) este dinero fue absorbido por el Tesoro provincial; de modo que el ente no puede cubrir sus gastos de funcionamiento con la tasa de fiscalización (1,5% de la facturación) que le gira EDEFOR. Como resultado, ambos organismos dependen de partidas complementarias del presupuesto provincial afectadas a solventar los salarios del personal.

Por otro lado, están los entes que, en el marco de la crisis de la convertibilidad y frente al congelamiento de las tarifas, comenzaron a requerir partidas extras del presupuesto provincial para apuntalar tasas de fiscalización que, si bien no dejaron de recibir por parte de las empresas prestadoras, comenzaron a ser insuficientes para afrontar sus gastos operativos y de mantenimiento. Se trata de los casos de Mendoza (EPAS) y Santiago del Estero (ENRESE) y, a partir del año 2006, de Santa Fe (ENRESS). En Santiago del Estero, en el año 2005 el ENRESE recibió un aporte extraordinario por única vez de 500 mil pesos, abonados por EDESE. Al año siguiente, fue el gobierno provincial quien financió al organismo, al otorgarle un subsidio no reembolsable de igual monto. Como queda visto, el presupuesto aprobado del ENRESE se ha vuelto insuficiente para cubrir sus necesidades básicas y, hacia fines de 2007, el organismo se encontraba prácticamente en cesación de pagos.

Finalmente, el caso del EPAS de Mendoza. Aquí, más allá de las complejidades derivadas de la interpretación de las normas vigentes ya comentadas, las diferencias existentes entre las partes (EPAS, poder concedente y empresa) en otras materias del contrato de concesión (POE, canon, tarifas, catastro, etc.) no contribuyeron a que pudiera resolverse en forma permanente (esto es, estable) la situación económico-financiera del organismo. De este modo, desde hace algunos años el Poder Ejecutivo compensa la irregularidad de que la suma recibida por el EPAS sea fija en lugar de una tasa porcentual de lo facturado por el concesionario por medio de partidas presupuestarias extras, dejando al organismo asfixiado financieramente y dependiente en términos económicos.

En suma, sea por el diseño de origen del régimen de financiamiento o bien por su implementación, estos organismos encuentran en buena medida comprometido su accionar. De este modo, si la asignación presupuestaria -y, por supuesto, su correspondiente ejecución- puede tomarse como un indicio de la relevancia asignada a la regulación y el control, las frecuentes limitaciones con las que se han encontrado buena parte -aunque no todos- de estos organismos dan cuenta del papel residual que se les ha otorgado en el marco del nuevo modelo de prestación. Dicho esto, no puede desconocerse el conjunto de entes que no han sufrido limitaciones de financiamiento ni desviaciones en la aplicación de las normas en esta materia. Se trata de casi todos los entes del sector eléctrico (entre otros, el OCEBA, los EPRE de todas las provincias, el EPRET), y del OCABA, el ERSAC y el ETOSS en el sector de agua y saneamiento. Sin embargo, tampoco puede dejar de destacarse que, en su mayoría (es decir, con la sola excepción del OMRESP, el ERSEP, la SUSEPU, el ENRESP, el ENRE y el OCABA) los organismos han sido financiados en forma unidireccional por una única empresa, a la que -se supone- deberían regular y controlar¹⁴⁷.

Como resultado, el margen de independencia económica de los entes se ha visto con frecuencia vulnerado, tanto desde la órbita privada, por medio de la retención de parte de su financiamiento, como desde el sector público, que en no pocas ocasiones se apropió del

¹⁴⁷ Nótese que, en el marco de la reestatización de Azurix Buenos Aires (2002) y Aguas del Gran Buenos Aires (2006) el OCABA pasó a financiarse con la tasa de fiscalización de una sola empresa: Aguas Bonaerenses, SA de capital estatal que absorbió a sus predecesoras.

total o parte de los recursos cobrados a los usuarios con fines específicos de regulación y control.

4.3.3. La composición de los directorios y el nombramiento de las autoridades

La composición de los directorios -es decir, si trata de cuerpos colegiados o unipersonales- y la modalidad escogida para su nombramiento son elementos claves para evaluar el margen potencial de autonomía de estos organismos respecto del poder político y de las prestadoras. En este sentido, son recomendables los cuerpos colegiados y es deseable que sus autoridades sean elegidas conforme criterios de idoneidad e independencia (respecto de los consorcios operadores y del poder político) por medio de concursos públicos de oposición y antecedentes. Asimismo, sería aconsejable que sus directores gozaran de intangibilidad en las remuneraciones y que actuaran como funcionarios públicos con dedicación exclusiva durante períodos de entre cuatro y seis años, renovables por única vez. A su vez, los entes no deberían poder ser intervenidos por el Poder Ejecutivo, salvo en casos excepcionales y frente a causales previa y explícitamente determinadas. Por último, con la intención de resguardar su autonomía frente a las prestadoras, debería regularse un período de caución. En este lapso, los ex directores no estarían autorizados a asumir cargos de responsabilidad en las empresas reguladas ni deberían estar vinculados a consultoras que les brindaran servicios de asesoría. Incluso, para aquellos aspirantes a directores que hubieran tenido vinculación previa con las empresas prestadoras, debería regularse un período de inhabilitación en el que no estarían autorizados a competir por el cargo.

Tal como lo recomienda la literatura especializada, casi todos los organismos cuentan con cuerpos directivos colegiados de entre tres -la mayoría- y seis miembros (Cuadro N° 4.5), lo que -naturalmente- permite suponer mayores márgenes de autonomía que los existentes en los entes dirigidos por un único administrador general (EROSP, AOSC y ERSACT). Sin embargo, es importante remarcar que la composición de los directorios ha sido uno de los elementos que mayores modificaciones de forma ha sufrido a lo largo de los años, lo que ha generado cierto margen de inestabilidad institucional. A modo de ejemplo, los cambios introducidos en los casos del EROSP y el ERSACT han sido perjudiciales, en la medida en que los diseños precedentes preveían cuerpos colegiados y las leyes vigentes contemplan su conducción por medio de un único administrador general¹⁴⁸. Por su parte, la modificación aplicada en el EPRET de Tucumán se orientó a garantizar un mayor margen de autonomía para el organismo. Así, la Ley N° 6.767, que reemplaza la DEP por el EPRET, simultáneamente amplía su cuerpo directivo, que pasa de un único director general a un cuerpo colegiado de tres miembros. Sin embargo, esta mejoría se ha visto encorsetada en la medida en que desde mayo de 2006 el organismo se encuentra intervenido. Por su parte, en el caso de la AOSC, por tratarse de un organismo que, de algún modo, continúa -con adaptaciones menores- a quien previamente había sido el prestador del servicio, en ningún momento la normativa insinuó una composición colegiada. De este modo, el organismo funciona desde su origen (como prestador -1980- y posteriormente como ente regulador -desde 1991-) bajo la dirección de un administrador general.

¹⁴⁸ En el caso del EROSP, los marcos regulatorios de ambos sectores preveían la creación de entes sectoriales, cuyos directorios debían integrarse por tres miembros (Ley N° 1.121 -electricidad- y Ley N° 1.142 -agua y saneamiento-). Estos organismos, finalmente, no llegaron a constituirse y, en su reemplazo fue creado el EROSP como ente multisectorial y con un único administrador general. La situación del ERSACT es similar, con la diferencia de que el organismo desde el momento de su creación, en 1995, había funcionado con un directorio colegiado. Fue por medio de la Ley de Presupuesto de 1999 que se modifica la composición del ERSACT, delegando su dirección en manos de un administrador general.

De esta forma, si bien los diseños normativos en esta materia en la mayoría de los casos han respetado la conformación de cuerpos colegiados, se han alejado de las recomendaciones en otros tres elementos centrales a los efectos de garantizar -o comprometer- la autonomía: nombramiento de los directores, régimen de reelección de las autoridades, y en materia de requisitos habilitantes e incompatibilidades para ser nombrado director.

La **modalidad de elección y remoción de las autoridades** es el elemento más fuerte a la hora de evaluar los márgenes reales de independencia de los entes respecto del poder político. En este sentido, el primer elemento a destacar es que en todos los casos el nombramiento recae en el Poder Ejecutivo y que, en casi todos ellos, ocurre lo mismo con la remoción; lo que -naturalmente- no es un buen indicador de la autonomía potencial de estos organismos (Cuadro N° 4.5). Sin embargo, es una buena señal formal que al menos nueve entes contemplen la intervención parlamentaria para el nombramiento de las autoridades -es decir, que las ternas sugeridas deban ser discutidas en el recinto de sesiones-; y que, fundamentalmente, en algunos casos también se prescriba en forma expresa la obligación de realizar concursos públicos como parte del proceso de selección. Esto último, ocurre en el OMRESP, la SUSEPU, el EPRE de Mendoza, el EPRE de San Juan y el ENRE (jurisdicción nacional). La intervención parlamentaria y los concursos públicos son, en principio, diseños institucionales que garantizan mayores márgenes de independencia para los entes que aquellos existentes en los organismos que concentran la designación de autoridades en una única voluntad: el Poder Ejecutivo¹⁴⁹.

Más allá de estos casos de excepción, en algunos de los entes de composición colegiada se definió que uno o dos de los miembros del directorio fuese “a propuesta de” o “actuase en representación de” los usuarios y/o los trabajadores del sector. La inclusión de los usuarios en los directorios de los organismos es una deuda no saldada por la nueva institucionalidad regulatoria desde la reforma constitucional de 1994, que dispuso “la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control” (art. 42)¹⁵⁰. En este sentido, es auspicioso que el ERSEP, el OCABA y el EPRAC hayan incluido en su normativa este tipo de participación. Lo mismo puede decirse sobre la inclusión de un representante de los trabajadores, que se contempla en el ENRESS y el OCABA.

¹⁴⁹ En este sentido, la experiencia de nombramiento de las autoridades del ENRESE, de Santiago del Estero, es interesante. Si bien allí, la Ley N° 6.054 dispone con precisiones los requisitos (profesiones) habilitantes para integrar el directorio de tres miembros y, a su vez, prescribe la intervención parlamentaria para la designación, en el momento de conformación del primer directorio, puesto que la provincia se encontraba intervenida, el entonces Interventor Federal contrató a la consultora “Más Consultores de Empresas”, integrante de la organización *Price Waterhouse Coopers*, para que preseleccionara una terna de candidatos. En el contexto de excepción en que comenzó a funcionar el organismo, el proceso público de nombramiento de sus primeras autoridades se constituyó en un buen antecedente para la provincia. Los procesos de nombramiento de los subsiguientes directorios, que sufrieron numerosas modificaciones, siempre respetaron la intervención parlamentaria dispuesta por la Ley N° 6.054.

¹⁵⁰ Existe un debate irresuelto respecto de los alcances del artículo 42 de la Constitución. Según se desprende del diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1994, con esa redacción los constituyentes impusieron un “umbral mínimo” a partir del cual el legislador puede definir el nivel de participación institucional-organizativa de las asociaciones de usuarios y consumidores. De esta forma, queda habilitada la posibilidad de regular “en más” -como ser, la participación activa de las asociaciones en los directorios de los organismos de regulación y/o control- pero no “en menos”, como se verifica en la casi generalidad de los casos en el país donde, a lo sumo, la presencia de asociaciones de usuarios y consumidores se limita a su participación en comisiones asesoras no vinculantes -y, por lo general, convocadas esporádicamente para emitir opinión sobre temas puntuales-, con lo que se intenta “satisfacer” o complimentar lo establecido por la Constitución Nacional.

El reemplazo del ETOSS por el ERAS. Las principales diferencias entre ambos organismos

A principios de 2006, el Decreto N° 303/06 dispuso la rescisión del contrato de concesión que le fuera otorgado en 1993 a Aguas Argentinas, al tiempo que el Decreto N° 304/06 dispuso la reestatización del servicio a cargo, desde allí, de la estatal Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA). En ese escenario, las misiones y funciones del ETOSS, no se vieron mayormente alteradas (a pesar de que, formalmente, había sido disuelto en marzo de 2006).

En efecto, es recién a partir del Convenio Tripartito (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), ratificado por la Ley N° 26.221 (Marco Regulatorio de la concesión) cuando se dispuso la disolución inmediata del ETOSS (art. 1) y la “constitución del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS)” (art. 2). Asimismo, dicha ley (promulgada en febrero de 2007) creó la Agencia de Planificación (APLA), como organismo responsable de la coordinación integral de la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio. Cabe resaltar que, tanto el ERAS como la APLA, quedaron orgánicamente en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

La Ley de Marco Regulatorio de la concesión estableció en su Anexo 1 (capítulo V, arts. 38 a 54) las misiones, competencias, obligaciones, conformación y duración del directorio, presupuesto y recursos del ente regulador (en realidad, atento a la naturaleza de sus funciones, sólo de control), así como también la conformación de una Comisión Asesora, la Sindicatura de Usuarios y la figura del Defensor del Usuario.

Como se desprende del artículo 38, el ERAS tiene a su cargo el “control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de la Concesionaria que se establecen en el Marco Regulatorio y en el Contrato de Concesión, en especial en materia de prestación del servicio y la diagramación y el control de la contabilidad regulatoria de la Concesión”. Por su parte, en el artículo 42 se enumera un extenso listado de facultades y obligaciones (hasta inciso “z”), mayoritariamente asociadas al control de la concesionaria, que involucran, también, la asistencia (cuando se lo requiera) a la autoridad de aplicación y a la APLA, la difusión de sus actos y, naturalmente, la aplicación de sanciones ante incumplimientos o, en su defecto, el “iniciar” los consiguientes “procedimientos sancionatorios”.

En este sentido, a diferencia de su antecesor (ETOSS) queda claramente especificado que sus misiones y funciones se limitan al “control” de la concesión mientras que, en su formulación original el ETOSS (Decreto N° 999/92) era el organismo responsable de la regulación y el control integral de la concesión y del servicio en el área concesionada.

En cuanto a la conducción del ente, el artículo 44 dispone que el directorio del ERAS estará integrado por tres miembros a ser nombrados por el Poder Ejecutivo; dos de ellos, a propuesta del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Al tiempo que (art. 45) se establece que el presidente del directorio debe ser designado directamente por el Poder Ejecutivo; y que el mandato de los directores durará cuatro años (art. 46).

Al respecto, antes de señalar algunas de las diferencias y similitudes con su antecesor (el ETOSS), cabe remarcar que recién en junio de 2007, por Decreto N° 702/07, el Poder Ejecutivo designó al Presidente del ERAS, y que al momento de cierre de este documento, permanecen aún sin cubrirse los dos restantes cargos del directorio.

Si bien, en términos comparativos con su antecesor, existen diferencias en cuanto a la cantidad de miembros del directorio (ahora la mitad, en tanto en el caso del ETOSS se trataba de seis), a los mecanismos de designación del presidente (antes a cargo de los propios miembros del directorio) y a la duración del mandato (antes seis años), en ambos casos dichos cargos no surgen de concursos públicos de antecedentes e idoneidad en la materia y, por el propio sistema de elección, inevitablemente están permeados por decisiones asociadas a las fuerzas políticas predominantes en cada una de las jurisdicciones involucradas.

En materia de financiamiento del ente se dispuso mantener el criterio vigente en el caso del ETOSS, la recurrencia como principal fuente de recursos a un cargo fijo de 2,67% sobre la facturación a los usuarios; mecanismo que vincula directamente los ingresos de la agencia de control a los del controlado.

A diferencia del ETOSS que solo contaba con -y financiaba a- una Comisión de Usuarios, integrada por asociaciones de defensa de los usuarios con personería jurídica y actuación en el nivel nacional, que podía ser consultada por el directorio pero con carácter no vinculante, el nuevo marco regulatorio contempla la creación de una Comisión Asesora (integrada por tres representantes de los municipios involucrados en el área de la concesión, un representante de la ciudad de Buenos Aires y otro de la provincia de Buenos Aires, un representante del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) y otro de la Subsecretaría de Recursos Hídricos. Se trata, en todos los casos, de actividades rentadas y los dictámenes o despachos son de tratamiento obligatorio (no vinculante) por parte del directorio. El financiamiento de tal Comisión queda a cargo del propio ente.

Por su parte, la Sindicatura de Usuario se asemeja o prácticamente es una réplica de la Comisión de Usuarios que funcionara en el ámbito del ETOSS (representantes de las asociaciones de usuarios, carácter “ad honorem” de la actividad, al tiempo que el funcionamiento administrativo de la misma es financiado por el ente). Por último, también se creó la figura del “Defensor del Usuario” responsable de representarlos en las audiencias públicas así como en las cuestiones -contenciosas o administrativas- que pudieran afectarlos. Si bien, en este caso, se trata de una actividad remunerada -equivalente al nivel gerencial del ente-, dicho defensor debe ser “seleccionado por

concurso público entre profesionales con la debida formación, competencia y antecedentes para el caso”; requisito que -paradójicamente- no es contemplado para la designación de los propios directores del ERAS. No podrá ser removido en su cargo salvo por las causales que rigen para los directores. Su remuneración será equivalente al nivel gerencial del ente.

Respecto de la remoción de las autoridades -en forma consecuente con la modalidad de designación- la normativa contempla mayoritariamente su concentración en el Poder Ejecutivo, lo que -nuevamente- dificulta la independencia de criterio del ente de regulación y control. Sin embargo, hay algunos casos que por alejarse de esta tendencia vale la pena mencionar en particular. Dentro del conjunto de entes que prevé intervención parlamentaria para el nombramiento de las autoridades, en dos de ellos (ENRECAT y ENRESE) se repite esta fórmula para la remoción, y en otro dos se avanza todavía más. Así, en la SUSEPU los directores sólo pueden ser removidos “por incumplimiento a los deberes a su cargo o por incapacidad para el desempeño de sus funciones”, mediante decisión de la Legislatura de la provincia asumida por juicio político (Ley N° 5.517, art. 11), lo que sin lugar dudas le otorga a este organismo un margen de autonomía único en el país. A este efecto, es interesante destacar que esta garantía recién se consolidó en 2006, luego de un primer período (1996-2001) en el que la remoción estaba en manos del Poder Ejecutivo pero debía contar con acuerdo de la Legislatura (Ley N° 4.937), y de un segundo período (2001-2006) en el que el Poder Legislativo fue directamente excluido (Ley N° 5.242).

Por su parte, el ENRESS, si bien no delega en el Parlamento la decisión de remover a los directores les otorga el “derecho de oponerse” a la iniciativa del Poder Ejecutivo, por falta de configuración de los requisitos de “justa causa que implique un grave incumplimiento de sus funciones” (Ley N° 11.220, art. 23). A su vez, dentro del subgrupo de entes que concentran la atribución de nombramiento de las autoridades en el Poder Ejecutivo, hay tres casos - EPRE de Entre Ríos, ERSEP y EUCOP- que, de todas formas, incluyen la comunicación a la legislatura -en los dos primeros casos- o un acuerdo general de ministros -en el tercero- como paso previo para que el Poder Ejecutivo pueda remover a un director nombrado. Todos estos casos, si bien indican mejoras de orden institucional, permiten inferir que se tratan de excepciones a una regla general que se extiende a lo largo y ancho del país.

Ahora bien, la existencia de un **régimen de reelección para las autoridades** acotado es - como se dijo- otro de los elementos de relevancia. Esto es así, tanto para garantizar las prácticas de recambio democrático, como para permitir que el acervo de experiencia que se acumula entre gestiones (para lo cual una reelección pareciera ser prudente) no se convierta en un impedimento para el surgimiento de nuevas propuestas de gestión, ascenso de personal gerencial y la posibilidad de replantear (y, eventualmente, destrabar) las relaciones con las prestadoras. En este sentido, la experiencia local es ciertamente alarmante. La reelección indefinida de las autoridades es la norma mayormente extendida, y en muchos organismos la normativa directamente no dispone precisiones al respecto, de modo que pareciera poder asumirse este tipo de reelección¹⁵¹. En el extremo de este subgrupo se ubica el ENRECAT, quien no define más plazo para la finalización de los mandatos “mientras dure la buena conducta y buen desempeño de los directores” (Ley N° 4.836, art. 9). De esta forma, son solo cuatro los organismos que plantean limitaciones en esta materia: el ERSEP y el ETOSS, que autorizan por única vez la reelección en los cargos de directores (Ley N° 8.835, art. 26; Decreto N° 999/92, art. 22, respectivamente); y el EPRE de Río Negro

¹⁵¹ Los entes reguladores que contemplan en forma expresa la reelección indefinida de sus autoridades son: ENRECAT, ENRESP, ENRESP, ERSAC, OCEBA, EPRE de Entre Ríos, Mendoza y San Juan, CRPEE, ENRESE, EPRET y ENRE.

y el OCABA, que habilitan la reelección solamente por un período consecutivo (Ley N° 2.986, art. 5; Decreto N° 878/03, art. 82, respectivamente).

Finalmente, es importante revisar los **requisitos habilitantes** y las incompatibilidades previstas para actuar como director en este tipo de organismos. Estos están desarrollados con diferentes grados de detalle en la normativa vigente. En el mejor de los casos, se precisa el tipo de carreras universitarias autorizadas -o, en su defecto, la obligación de los directores de ser universitarios- y/o los años de experiencia profesional requeridos. Entre ellos, se cuentan el ENRECAT, la SUSEPU, el ENRESE, el ERSAC y el EPRE de Mendoza; y el OMRESP y OCABA (que no precisan las profesiones habilitadas). En la mayor parte de los organismos, las exigencias son bastante más laxas, de modo que son frecuentes los requisitos genéricos del tipo de “personas con antecedentes técnicos y profesionales” e “idoneidad corroborada y acorde con la tarea a realizar”, Aquí, se ubican la CRPEE, el EPAS, el ENRE, el OCEBA, el EUCOP, el ENRESS, el EPRAC, el ETOSS, el EPRE de Río Negro y el EPRE de Entre Ríos. Finalmente, en algunos otros, se exigen los mismos requisitos que para ser funcionario público (EPRET) o diputado provincial (ERSEP).

Como queda visto, la normativa es bastante flexible en esta materia, de forma que -de algún modo- el propio diseño del modelo compromete la idoneidad y capacidad técnica de los cuerpos directivos de los entes. En este sentido, la intromisión de cuestiones de orden político-partidaria para el nombramiento de los directores en algunos organismos es un llamado de atención sobre el potencial de independencia de los aspirantes. De hecho, la designación de directores a propuesta de “los partidos de la oposición [esto es, en acuerdo cerrado al interior de los partidos y no por medio de una discusión abierta en el recinto] con mayor representación parlamentaria” (sin alusión al respeto de criterios de idoneidad, antecedentes y, menos aún, a la realización de concursos públicos), tal como se prevé en el ERSEP y el EUCOP, y regía en el EPRE de San Juan hasta 1997 (Ley N° 6.797, art. 55), es contraria a la propia lógica de cualquier sistema de regulación y control, que -justamente- pretende sostenerse en la autonomía y la capacidad técnica de los organismos descentralizados de regulación y control. A este efecto, la experiencia del EPRAC es ilustrativa de los riesgos que se corren en la materia. La Ley N° 3.522, modificatoria del marco regulatorio original, dispuso en una cláusula transitoria -que se ha vuelto permanente- que “Hasta tanto asuma el representante de los usuarios, ejercerán dicha representación dos (2) vocales, designados cada uno, a propuesta de los partidos con representación parlamentaria” (art. 2).

En materia de **incompatibilidades**, la experiencia de orden subnacional, con algunas escasas y auspiciosas excepciones, se asemeja a las ausencias propias de la jurisdicción nacional. En el caso del ETOSS no se han previsto más incompatibilidades que las genéricas que le aplican al conjunto de los funcionarios públicos. En el ENRE, pese a que se ha avanzado un poco más, al prescribir que “los miembros del directorio no podrán ser propietarios ni tener interés alguno, directo ni indirecto, en empresas reconocidas como actores del mercado eléctrico, ni en sus controladas o controlantes” (Ley N° 24.065, art. 60), al no haberse prescripto en forma expresa una incompatibilidad temporal (en años) previa al ingreso o posterior al egreso del directorio para trabajar en las empresas reguladas, este requisito no ha impedido la presencia en el directorio del organismo de personal afín a los prestadores¹⁵². En el orden provincial, se corroboran en esta materia tanto vacíos

¹⁵² A título ilustrativo, puede mencionarse a la CPN Ester Beatriz Fandiño, designada como Directora del ENRE en 1997 (Decreto N° 306/97), quien durante los años 1993-1995 se había desempeñado como asesora del

normativos -como en el ETOSS- como prescripciones genéricas -al igual que en el ENRE-. Sin embargo, hay cuatro entes que han dado un paso importante en términos de proteger el margen de autonomía de los organismos respecto de las empresas prestadoras al definir en forma expresa la incompatibilidad de los directores de haber tenido y/o de tener en un período determinado de tiempo (definido en años) vinculación profesional con las empresas. Ellos son: el EROSP (5 años), el EPAS (2 años), el OMRESP (2 años) y el ERSEP (5 años).

En síntesis, esta exhaustiva revisión de las disposiciones normativas sobre la conformación de los órganos directivos de los entes reguladores augura, en sí misma, organismos con escasos márgenes de independencia del poder político e, inclusive, de las empresas prestadoras. Esta situación, en conjunto con los reiterados incumplimientos de aquellas (débiles) prescripciones formalmente adoptadas, da cuenta de uno de los aspectos más endebles de la aplicación práctica del esquema de regulación que acompañó al programa de privatizaciones. 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 la jurisdicción nacional (ENRE), Córdoba (ERSEP), Santa Fe (ENRESS), La Rioja (EUCOP) y Misiones (EPRAC). Asimismo, en algunas jurisdicciones los entes han sido intervenidos (Tucumán -EPRET y ERSACT-, Mendoza -EPAS y EPRE- y San Juan -EPRE-) e -inclusive- se ha generalizado un consenso no escrito según el cual los directivos deben presentar su renuncia frente al cambio de autoridades políticas del distrito (EPAS, Mendoza). Finalmente, en los casos en que se prevé la intervención parlamentaria para la designación de autoridades, ha sido usual la omisión de su participación, en línea con el ejemplo reiterado en esta materia que ha distinguido al ENRE en la órbita nacional. A su vez, en aquellas jurisdicciones que han pautado una representación especial en el cuerpo directivo, pueden corroborarse omisiones, en tanto el ENRESS ha mantenido vacante, por períodos prolongados de tiempo, el cargo previsto en el directorio para el representante sindical y el EPRAC -como se dijo- optó por reemplazar al representante de los usuarios por un vocal en representación de la primera minoría parlamentaria (incumpliendo incluso la cláusula transitoria -art. 2- de la Ley N° 3.522 que dispone que los vocales deberían ser dos).

4.4. Misiones y funciones. El alcance de las atribuciones de los entes de regulación

Después de haber resaltado los escasos márgenes reales de autonomía, en función de aspectos procedimentales (recurso de alzada), económico-financieros y a partir de la composición y nombramiento de sus autoridades, para complementar el análisis de sus potencialidades, a continuación se discurrirá sobre las atribuciones asignadas por la normativa a estos organismos. Para ello, resulta útil precisar algunos conceptos y poner en discusión las posiciones asumidas por la doctrina y la jurisprudencia en la materia.

Según se alude en la literatura especializada -y se corrobora en las normativas vigentes de varios países- los entes reguladores independientes de la administración pública central, responsables de intervenir en materia de servicios públicos, asumen -en términos generales- las siguientes cuatro funciones básicas: regulación, control, fiscalización y

gabinete del entonces Secretario de Energía, Ing. Carlos Bastos, y posteriormente, entre los años 1995 y 1996, había estado adscripta a la distribuidora EDENOR, como asesora en temas de regulación del Director General de la empresa.

sanción¹⁵³. En este sentido, la definición de los alcances de las tres últimas funciones no presenta mayores inconvenientes.

En su carácter de organismos de **control**, los entes reguladores deberían perseguir el cumplimiento por parte de los prestadores de la normativa (marcos regulatorios) y de los compromisos asumidos en los contratos originales y en los planes de mejora para subperíodos contractuales específicos. En este sentido, el ente debería implementar un sistema de contabilidad regulatoria¹⁵⁴, demandar informes de gestión, balances y cuadros tarifarios; y certificar el cumplimiento de los planes de obra y las normas de calidad. Es decir, realizar todas aquellas tareas necesarias para corroborar el efectivo cumplimiento de los prestadores de los compromisos legales y contractuales.

La **fiscalización** es uno de los medios para poner en práctica la función de control. De esta manera, el ente deber autorizar la inspección *in situ* de las obras, plantas y oficinas de las prestadoras; así como habilitar la práctica del “examen individualizado” (*screening*) de productos, procesos y productores a los efectos de medir de manera sistemática y uniforme el cumplimiento de los requisitos contractuales o evaluar en forma simultánea varios factores (Majone, G. y la Spina, A., 1993).

La **sanción** es la capacidad por medio de la cual los entes reguladores imponen penas sobre los incumplimientos contractuales o normativos de los prestadores; y, en este sentido, le otorga sentido a las dos funciones previas: control y fiscalización.

El problema surge cuando se pretende dilucidar las atribuciones específicas 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). 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 -es decir, con voz y voto- en los procesos de renegociación contractual; dictar los reglamentos de audiencias públicas, de suministro, de usuarios y de sanciones; confeccionar los pliegos, contratos, licencias y permisos; ejercer algún tipo de control antimonopólico (en función de las particularidades sectoriales y en forma articulada

¹⁵³ A este efecto, consultar: Herrero, F. (2002); ABAR (2003); Melo, J.R. (2002); Majone, G. y la Spina, A. (1993); Thwaites Rey, M. y López, A. (2003). Asimismo, la legislación de Brasil (Ley N° 8.987 de 1995), Colombia (Ley N° 142 de 1994), Costa Rica (Ley N° 7.593 de 1996), Italia (Ley N° 481 de 1995) y Panamá (Ley N° 26 de 1996).

¹⁵⁴ La contabilidad regulatoria es la metodología por medio de la cual los entes reguladores disponen criterios uniformes para que las empresas reguladas imputen costos e ingresos (incluyendo, por supuesto, la inversión); de forma de evitar la doble internalización de costos en tarifas. En definitiva, la intención es capturar en forma separada los gastos provenientes de servicios regulados básicos, de las prestaciones asociadas y de los servicios no regulados -cuando correspondiere- con el fin de encausar las tareas de control propias de estos organismos y -de esta manera- disminuir las asimetrías de información asociadas a la nueva institucionalidad regulatoria que acompañó a la privatización.

con el órgano responsable de defensa de la competencia); calcular y definir el valor de las tarifas; 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).

En este contexto, vale preguntarse: ¿hasta qué punto son -o deberían ser- reguladores los entes reguladores? O, lo que es lo mismo, ¿si, en su lugar, no se trata de organismos meramente reglamentadores?

Para dilucidar este asunto, al menos desde la órbita del “deber ser”, las siguientes palabras de Gordillo, A. (2003 – Tomo 1, Capítulo XV) son esclarecedoras: “La facultad regulatoria, dentro del marco de la ley respectiva, es propia y específica de estos entes y debe considerarse separada del poder concedente. La doctrina y la jurisprudencia es amplia en cuanto a las facultades que tiene la autoridad competente para reglamentar el servicio, incluso modificando las condiciones de su prestación para adecuarlo a las cambiantes circunstancias fácticas y tecnológicas”¹⁵⁵. De igual forma, Sayagués Laso, E. (1974) sostiene: “La regla legislativa puede emanar del mismo ente público que intervino en el otorgamiento de la concesión o de un ente público distinto” (citado en Gordillo, 2003, Tomo 1, Cap XV). Éste último sería el caso de los entes reguladores, en tanto el Estado central se instituye en poder concedente y es, entonces, el ente regulador quien debe asumir la responsabilidad específica -sobre la base de su conocimiento técnico y especializado- por la regulación, el control, la fiscalización y, de corresponder, la sanción de los incumplimientos legales y contractuales.

Saldadas las cuestiones conceptuales, ¿cuáles son los principales hallazgos del relevamiento de la normativa nacional y subnacional en la materia? La investigación ha arrojado los siguientes resultados: con las excepciones del OCABA, del OCEBA y del ERSAC, a todos los entes creados en el marco de la privatización doméstica -según indican las buenas prácticas en la materia- les fueron asignadas **formalmente** las funciones de regulación, control, fiscalización y sanción¹⁵⁶. A título ilustrativo, la Ley N° 8.835 que crea el ERSEP (Córdoba) le asigna las siguientes funciones: “La función reguladora del ERSEP comprende el dictado de la normativa regulatoria, el control y aplicación de sanciones, la solución de conflictos entre las partes del sistema, el estímulo de la calidad y eficiencia de los prestadores y la aplicación de los incentivos relativos a la actividad regulada, de conformidad con las políticas sectoriales” (art. 24).

¹⁵⁵ Para sustentar esta postura, Gordillo recurre al fallo EDENOR SA c/ Estado Nacional (Secretaría de Energía), CNFed CA, sala I, LL, 1996-C, 445. Allí, se sostiene que “la reglamentación del servicio no está ceñida sólo por lo que contemple el respectivo contrato, sino también por las propias prerrogativas que por naturaleza le corresponde a la autoridad estatal [ENRE], ello siempre, claro está, bajo la observancia estricta del principio cardinal de legalidad administrativa” [...] “Pues, en el caso, la ley preexiste al contrato y es explícita en otorgar estas facultades reglamentarias, que hacen por lo demás a la propia denominación constitucional en el artículo 42” (Gordillo, A., 1999). A partir de aquí, la recurrente apelación de los prestadores al mantenimiento de las condiciones del contrato (“a la seguridad jurídica de la ecuación económico-financiera”) es, cuanto menos, de dudosa legalidad.

¹⁵⁶ La AOSC (Corrientes) se trata del único ente regulador que cumple, además de las funciones de regulación, control, fiscalización y sanción, responsabilidades de prestación del servicio en algunas localidades. Al inicio de la concesión de Aguas de Corrientes, la AOSC prestaba el servicio en los distritos de Empedrado, Santa Lucía, Yapeyú e Ituzaingó. En el marco de la renegociación contractual (Decreto N° 2.940/05), la AOSC cedió al concesionario Aguas de Corrientes tres de los distritos hasta entonces a su cargo, quedando bajo su tutela el distrito de Ituzaingó, hasta tanto también éste sea cedido a la municipalidad. Los ingresos generados por la prestación de estos servicios contribuyen al financiamiento del organismo regulador.

En lo que sigue, se repasan brevemente las atribuciones de control, fiscalización y sanción, para luego centrar el análisis en el elemento clave de este apartado: el alcance de la capacidad regulatoria de estos organismos.

4.4.1. Control y fiscalización

Sobre este aspecto, la normativa no presenta inconsistencias ni da lugar a interpretaciones confusas¹⁵⁷. Inclusive, a los efectos de que los organismos pudiesen materializar las tareas de control y fiscalización, a todos ellos se les han asignado importantes capacidades de solicitud y acceso a la información generada en el ámbito de las empresas prestadoras (datos sobre cobertura, parámetros de calidad, proyecciones de demanda, información contable, inversiones realizadas, personal, etc.); quienes, a su vez, tienen la obligación de colaborar con las tareas de control desempeñadas por los organismos¹⁵⁸. Asimismo, los entes cuentan con atribuciones de control *in situ* en las oficinas, plantas y/o estaciones de las concesionarias a los efectos de verificar si las interrupciones del servicio, los niveles de tensión de la electricidad, y calidad y presión del agua, así como la atención comercial respetan los índices de tolerancia pactados.

En líneas generales, podría decirse que el control y la fiscalización son las dos tareas que más y mejor -en términos relativos- han desarrollado los entes autónomos desde su constitución. Para ello, además de los controles en las redes y cañerías, y en las plantas y estaciones de las prestadoras -que han sido el núcleo de la actividad fiscalizadora- en algunos casos se ha implementado o se está comenzando a desarrollar una incipiente contabilidad regulatoria (ETOSS, ENRE, EPRE de Mendoza y EPRE de Entre Ríos). En otros, sistemas digitales que le permiten al ente acceder en tiempo real a la información comercial de la empresa (por ejemplo, el sistema *open* implementado para el caso de la distribuidora EDEMSA de Mendoza). También, en algunos pocos entes se han comenzado a conformar gerencias de auditoría (o unidades de análisis económico-financieros) orientadas a la revisión de la información contable de las prestadoras (EPRE de Río Negro, EPRE de Mendoza, EPAS de Mendoza, entre otros). Todo esto, sin contar con la obligación anual por parte de las empresas de elevar informes de gestión a estos organismos y, naturalmente, la responsabilidad de hacerlo en los períodos previos a las revisiones quinquenales, en las que se redefinen los planes de obras y/o las metas -según corresponda- y las tarifas.

Sin embargo, la implementación de sistemas regulares y efectivos de control y fiscalización no ha sido una tarea fácil para los entes, quienes -paradójicamente- han debido zanjarse su

¹⁵⁷ A modo de ejemplo, la norma de creación del ENRECAT de Catamarca, la Ley N° 4.836, en su artículo 3, dispone que el organismo "... tendrá por objeto **controlar** el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los respectivos Contratos de Concesión de los Servicios Públicos Privatizados en el marco de las Leyes de Reforma del Estado y Privatizaciones N° 4.639 y normas complementarias y modificatorias, sujetos a la jurisdicción provincial; **ejercer el Poder de Policía y control** en materia de prestación de servicios públicos, velando por los derechos de los usuarios y los intereses de la comunidad, la seguridad de las instalaciones y la protección del medio ambiente, **controlando y fiscalizando** a los concesionarios como agentes contaminantes" (las negrillas son propias).

¹⁵⁸ La normativa es profusa en este aspecto, a título ilustrativo, en la Ley N° 8.835, artículo 25, inciso f) se prevé entre las atribuciones del ERSEP: "Establecer y mantener actualizado un sistema informativo que permita el eficaz ejercicio de la acción regulatoria, para lo cual podrá requerir de los prestadores toda la información necesaria". En la misma línea, su antecesora, la DIPAS, tenía las siguientes funciones en esta materia (Decreto N° 529/94, artículo 26, inciso d): "Requerir del Concesionario los informes necesarios para efectuar el control de la concesión en la forma prevista en el contrato de concesión. Este control se debe extender no sólo a la calidad del Servicio sino también al estado patrimonial económico y financiero para prever con tiempo situaciones de quebranto que pongan en peligro la continuidad del Servicio".

“derecho” a cumplir con las obligaciones formales que les han sido asignadas. Esto fue así, por un lado, debido a la reticencia de las empresas a proveer la información correspondiente, al argumentar que se estaría afectando su “capacidad de gestión” o se estaría comprometiendo “información comercial”. Por otro lado, por las propias limitaciones internas de estos organismos, debido a su falta de recursos (económicos y, en algunos casos, de personal), y autonomía del poder político y/o empresario. En este sentido, el tamaño relativo de los entes *vis a vis* el de las empresas reguladas -tanto cuando priman los accionistas de raigambre internacional como, o más aún, cuando éstas se encuentran ligadas a grupos económicos con gran influjo en la órbita local- ciertamente compromete su accionar y, en definitiva, cuestiona la viabilidad del modelo en su conjunto en el caso en que no sea apuntalado con decisión política, orientada a garantizarles a estos organismos la autonomía (política y económica) que requieren para funcionar.

La experiencia del “apagón de EDESUR”, en la que casi 200 mil usuarios se quedaron sin el servicio de electricidad durante más de quince días en febrero de 1999, da cuenta de hasta qué punto la negligencia de las empresas -preocupadas por disminuir costos por medio de la tercerización de obras- y la falta de control *in situ* de los entes reguladores -limitados al control *ex post* de la “calidad” del servicio prestado- puede dar lugar a una gravísima vulneración de los derechos de usuarios y consumidores¹⁵⁹. Los incumplimientos en materia de calidad de las ex empresas prestadoras del servicio de agua y saneamiento en el conurbano bonaerense (Aguas Argentinas y Aguas del Gran Buenos Aires) y Tucumán (Aguas del Aconquija) donde se han hallado niveles de arsénico y/o manganeso mayores a los permitidos, contaminación de las napas freáticas y bajos niveles de presión del agua, así como la interrupción del servicio en la denominada “crisis del agua” en las ciudades de Bahía Blanca y Punta Alta (Azurix Buenos Aires) donde más de 400 mil usuarios estuvieron sin servicio durante un mes (abril de 2000), forman parte del sinfín de irregularidades de las empresas prestadoras que durante largos años los entes no han visto, no han querido ver o, simplemente, no han podido impedir. Todo esto, claro está, sin tener en cuenta los incumplimientos en materia de extensión de la cobertura de redes que se han corroborado en la mayoría de las jurisdicciones privatizadas en el sector de agua y saneamiento.

4.4.2. La capacidad sancionatoria

En materia sancionatoria, en términos generales, las atribuciones de los entes están garantizadas en las normas marco, pero luego precisadas y delimitadas en los contratos de concesión y en los reglamentos de sanciones; que -en algunos casos- ellos mismos tienen el deber de regular¹⁶⁰.

Como se señaló, la experiencia de prestación privada de los servicios ha demostrado que los consorcios operadores tienden a recurrir -en vía administrativa y/o en sede judicial- y/o a demorar el pago de las sanciones aplicadas por los entes de control. Para revertir esta

¹⁵⁹ Para ampliar sobre esta experiencia, consultar: Azpiazu, D. (1999).

¹⁶⁰ A modo de ejemplo, el ENRECAT, tiene la función de “Aplicar las sanciones previstas en la presente ley, en sus reglamentaciones y en los contratos de concesión, respetando en todos los casos los principios del debido proceso” (Ley N° 4.836, art. 4, inc. 19)) y, a su vez, “... es el organismo competente para establecer el procedimiento y la aplicación del régimen contravencional y sancionatorio. El ENRECAT reglamentará el procedimiento para la aplicación de sanciones que correspondan por violación de disposiciones legales, reglamentarias y contractuales, asegurando el derecho de defensa y las normas del debido proceso” (art. 45). Por su parte, la Ley N° 6.835 define para el caso del ente multisectorial de Salta que “Las sanciones serán aplicadas y razonablemente graduadas por el Ente en función de la naturaleza del acto o hecho punible, antecedentes del infractor en cuanto a su grado de observancia del ordenamiento, antecedentes en materia de quejas o reclamos de los usuarios, y la incidencia de la infracción con relación a la prestación del servicio”.

tendencia es fundamental que los procedimientos para el pago obligatorio de las multas cuenten con regulación específica. En esta materia, algunos entes han sido pioneros, ya sea porque así lo dispuso su normativa de origen como por medio de modificaciones aplicadas a raíz de la práctica regulatoria. Sin embargo, aún en estos casos, la experiencia ha demostrado que los extensos y complejos procesos administrativos impulsados por las empresas para demorar y, eventualmente, evitar el pago de las multas, las han convertido en un “botín” a negociar con el Poder Ejecutivo (última instancia administrativa), en lugar de en una vía natural de compensación al Estado, a los usuarios y a la sociedad en general por los incumplimientos empresarios.

El contrato de concesión con Aguas Provinciales de Santa Fe no dejaba lugar a dudas: “El importe resultante de la aplicación de multas deberá ser abonado por el Concesionario en el plazo de quince (15) días contados a partir de la notificación de la resolución firme en sede administrativa que la imponga” (punto 12.2.4.2.1). Pese a esto, la empresa, a fines de 2002, sólo había abonado el 4% del monto total (alrededor de 3,5 millones de pesos) de las 93 multas que el ENRESS le había aplicado desde 1996. Puesto que en la provincia, la normativa vigente dispone que para acceder a la vía judicial es condición necesaria haber agotado la vía administrativa y, a su vez, haber hecho efectivo el pago de la multa en cuestión, la estrategia de la empresa se concentró en el uso (y abuso) del recurso administrativo. A este efecto, las 93 multas aplicadas por el ENRESS fueron recurridas por el concesionario ante el propio organismo. De ellas, 22 fueron rechazadas y tuvieron alzada ante el Poder Ejecutivo provincial¹⁶¹.

La experiencia del ENRESE, de Santiago del Estero, también es ilustrativa del tipo de limitaciones con las que se pueden encontrar los entes al momento de hacer efectivas (o, al menos, intentarlo) sus atribuciones de sanción. La normativa vigente dispone, sin mayores precisiones, que las resoluciones que apliquen multas a la empresa distribuidora serán recurribles previo pago del monto de la sanción (Resolución, ENRESE, N° 1/97, art. 10). Puesto que la Ley de Procedimientos Administrativos de la provincia (ver nota al pie 134) prevé una instancia de revocatoria en forma previa a la alzada administrativa ante el superior jerárquico (Poder Ejecutivo), la práctica en el ENRESE ha sido ésta, es decir, seguir en el caso de la aplicación de multas las disposiciones de orden general en la provincia. Como resultado, se ha corroborado que, luego del rechazo por parte del ENRESE de las revocatorias presentadas por la empresa, ésta recurría en alzada ante el Poder Ejecutivo y el asunto, entonces, pasaba a resolverse “a nivel político”. Inclusive, en un caso en que EDESE -en ese entonces de propiedad mayoritaria (90%) de Houston Power de EEUU- agotó infructuosamente la vía administrativa (es decir, no logró que el Poder Ejecutivo revirtiera la resolución original del ENRESE), en lugar de recurrir a la justicia local presentó una demanda de arbitraje ante el CIADI (ARB/98/1), a la que finalmente desistió en el año 2000 en el marco de la firma de un Acta Acuerdo entre partes (Ley N° 6.497).

En los casos de Jujuy y Mendoza, en donde EJESA y EDEMSA también hacían un uso sistemático del recurso de alzada sobre las sanciones aplicadas, los entes han impulsado modificaciones claves en la materia. Así, la Ley N° 5.517 (modificatoria de la Ley N° 4937 de creación de la SUSEPU) contempla que “Cuando se aplicare la sanción de multa, para tener derecho a recurrir administrativa o judicialmente, deberá abonarse previamente la suma dineraria que se imponga como multa” (art. 3). Por su parte, en Mendoza, la Ley N° 7.543,

¹⁶¹ La información sobre los montos y la cantidad de multas aplicadas, recurridas y abonadas surgen de Pesce, J. (2006).

entre otras importantes modificaciones sobre el marco regulatorio original (Ley N° 6.497), incorpora un nuevo artículo, el 65 bis, en donde se formula: “La falta de pago de las multas de cualquier naturaleza impuestas por resoluciones definitivas del EPRE a los agentes de la actividad eléctrica, en cumplimiento del marco regulatorio, producirá la mora de pleno derecho y devengará los intereses punitivos que fije la reglamentación. El certificado de deuda por falta de pago de las mismas será expedido por el EPRE, podrá perseguir su cobro por la vía de apremio prevista por el código fiscal de la provincia...”. Esta normativa es reciente, de modo que el tiempo permitirá corroborar hasta qué punto contribuirá -o no- a mejorar los indicadores de pago de la concesionaria de las multas que se le apliquen.

Sin embargo, en muchos otros casos, en los que -ni siquiera- existen reglamentaciones en esta dirección, las multas han quedado en suspenso hasta que se llegase a una solución firme en vía judicial o las partes (Poder Ejecutivo y concesionaria) arribasen a algún tipo de acuerdo. La renegociación contractual dispuesta por la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (N° 25.561) fue un campo fértil para que se saldaran las deudas cruzadas entre el Estado y las prestadoras, muchas de las cuales provenían (las de estas últimas) de multas impagas.

La sanción de los prestadores públicos por parte de los entes autónomos

Cuando la prestación recae en empresas de capital estatal la capacidad sancionatoria de estos entes es controvertida. Si bien resulta prudente que el Estado no se sancione a sí mismo -debido a que implicaría una doble imposición para la sociedad- el sistema de control y fiscalización no debería dejar de descansar en alguna forma de estructura sancionatoria (Nahón, C., 2006). Para ello, debería considerarse que las multas y sanciones por incumplimientos afecten en forma directa a los miembros del directorio de las empresas estatales, incluyendo sus patrimonios. Sin embargo, en los casos de reestatización, con la sola excepción de Aguas Argentinas en la jurisdicción nacional, este aspecto no ha sido prácticamente tenido en cuenta. De hecho, lo que ocurre es que la atribución sancionatoria heredada del marco regulatorio cae en desuso (por omisión), dado que las flamantes sociedades anónimas de capital estatal que se hicieron cargo de los servicios -con la excepción de Aguas Santafecinas- no firmaron contratos, permisos o licencias, que le otorguen contenido específico a la atribución genérica de sancionar dispuesta en las normas marco. De esta manera, las empresas estatales funcionan sin metas específicas medibles y punibles por parte de los órganos de control.

En este aspecto, el caso de AySA se diferencia del resto. El nuevo Marco Regulatorio del sector (Ley N° 26.221) le ha asignado cierta atención. La existencia de dos dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (N° 441/04 y N° 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 AySA contempla la posibilidad de que el ERAS, la autoridad de aplicación y el Poder Ejecutivo -según la gravedad del incumplimiento- apliquen sanciones (no multas) 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. Dado que el decreto reglamentario (N° 763/07) no ha incorporado consideraciones específicas al respecto, queda por verse hasta qué punto avanza en la materia el contrato de concesión, que si bien ha sido previsto en la ley marco y anunciado públicamente en reiteradas oportunidades por el Poder Ejecutivo, permanece en suspenso.

El comportamiento de Aguas Argentinas y de las tres prestadoras de distribución eléctrica de jurisdicción nacional (EDENOR, EDESUR y EDELAP) es prototípico de esta estrategia de recurrir las multas a fin de posponer tanto como sea posible su pago efectivo. Esto también ha sido usual en Corrientes, donde la AOSC ha sancionado aproximadamente 200 multas desde el inicio de la concesión en 1991 y, si bien algunas fueron finalmente cobradas, se han corroborado procesos administrativos de cuatro a cinco años de duración. De esta manera, los acuerdos de renegociación de los casos del ENRE y el ETOSS, así como en el caso de Mendoza en el sector del agua, operaron de este modo; es, decir, actuaron como canales para resolver todo tipo de problemáticas de interpretación del régimen de prestación y, entre ellas, el saldo de (parte de) las multas.

4.4.3. Las capacidades efectivas de regulación

En síntesis, al conjunto de entes les fueron asignadas formalmente -aunque, por la diversidad regional, en diferentes grados y, sobre todo, con distintos niveles de precisión- las cuatro funciones básicas asociadas a su objeto: regular -lo que incluye, por supuesto, reglamentar-, controlar, fiscalizar y sancionar. Superado el primer escollo en materia de atribuciones, conviene concentrarse en forma independiente en las **funciones de regulación** con las que cuentan (o no) los organismos autónomos.

A este efecto, existen tres situaciones de excepción (Buenos Aires en ambos sectores y Santiago del Estero en el sector de agua y saneamiento) en las que la atribución “mutilada” fue la capacidad regulatoria. En el caso de Buenos Aires en el sector de agua y saneamiento, la delimitación de las funciones del ente sectorial al ámbito exclusivo de la fiscalización, el control y la sanción se concretó por medio del reemplazo del organismo preexistente -ORAB- por el OCABA. Esto ocurrió en el marco de un proceso de redefiniciones estructurales en el sector de agua y saneamiento, encarado a partir de la rescisión del contrato con Azurix Buenos Aires, acaecida en forma concomitante a la crisis de 2001, que ocasionó un aluvión de facturas impagas y los correspondientes cortes del servicio por parte de las dos principales concesionarias de la jurisdicción. En el caso eléctrico, la circunscripción del OCEBA a funciones de control, fiscalización y sanción es -también- producto de una reestructuración integral del sector. De este modo, en el marco de la transferencia del servicio al sector privado, el EPRE -que había sido creado en 1993 como organismo de regulación y control de la empresa de electricidad provincial en transición (ESEBA SA)- delegó en el flamante OCEBA sus responsabilidades de contralor y retuvo las atribuciones de regulación (que ejerció en representación de la autoridad de aplicación, asentada en el Ministerio de Vivienda y Servicios Públicos)¹⁶². Por último, la situación del ERSAC, en la que no se corroboran modificaciones de envergadura sobre el diseño original de la privatización, es la propia Ley N° 6.225 (Marco Regulatorio y creación del ente) la que le quitó incumbencia regulatoria al organismo, que pasó a circunscribir su intervención a cuestiones de control, fiscalización y sanción.

En definitiva, con independencia del momento en que se definió el esquema diferenciado de regulación y control, en los tres casos de excepción, la normativa es contundente. Esto es, no deja lugar a duda del carácter circunscrito de los entes a sus funciones de contralor y, por contrapartida, de la responsabilidad de las autoridades de aplicación en materia de regulación del sector. Así, a título ilustrativo, se lee en los considerandos del Decreto N° 878/03, en alusión a las innovaciones del nuevo marco regulatorio del sector: “...la distinción entre la autoridad regulatoria, puesta en cabeza del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos y la autoridad de control del servicio, a cuyos efectos se contempla la creación de un ente autárquico denominado Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCABA), cuya 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 derechos de los usuarios”.

Analizados los casos de excepción, ¿cuál es la norma? La asignación, de modo genérico, de capacidad regulatoria a este tipo de organismos. De hecho, en la mayoría de los casos, los propios nombres de estos organismos indicarían la presencia de esta capacidad o

¹⁶² En el año 2000, las funciones de la autoridad de aplicación que retenía el EPRE fueron transferidas directamente al Ministerio de Vivienda y Servicios Públicos. En este mismo momento, algunas funciones correspondientes a la autoridad de aplicación fueron delegadas en la Dirección Provincial de Energía.

atribución. A título ilustrativo, en la Ley N° 8.835 de creación del ERSEP se define que este ente único (art. 22) "... tendrá como cometido la regulación de todos los servicios públicos que se presten en el territorio provincial..."; de igual forma, en el contrato de concesión de Aguas de Corrientes, se define (art. 47): "Las atribuciones de la provincia de regulación y fiscalización de los servicios y de control de la ejecución del presente contrato, estarán a cargo del Ente Regulador o del Organismo que lo sustituya"; y en el Decreto N° 145/95 de creación del EUCOP se dice "... que tendrá como finalidad la regulación, control y fiscalización de la prestación de los servicios de agua potable, cloacas, efluencias industriales y energía eléctrica en todo el territorio provincial y en especial en las áreas concesionadas de la Provincia...".

Sin embargo, al intentar dilucidar el alcance específico de esta atribución genérica de capacidad regulatoria, es notoria la frecuencia con que aparecen en la normativa nociones imprecisas, que impiden delimitar el campo de intervención real de estos organismos. En este sentido, no es infrecuente encontrar alusiones a que el ente "podrá", "intervendrá", "dictaminará", "aprobará", "establecerá", "evaluará", "elaborará ad referendum del Poder Ejecutivo" sobre diversas materias, pero sin incluirse mayores precisiones sobre su efectivo alcance¹⁶³. De este modo, la asignación de competencias puede interpretarse tanto como 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, como una mera intervención administrativa ("reglamentación") en lugar de una capacidad normativa ("regulación"). Esta dificultad, se ve acentuada en la medida en que muchas leyes marco no cuentan con decretos reglamentarios y, las pocas veces en que estos existen, no siempre avanzan en precisar el alcance de la asignación de responsabilidades, sobre todo en aspectos vinculados con la cuestión tarifaria, planes de mejoras y expansión, y modificaciones contractuales. De esta manera, puesto que incluso en los propios marcos regulatorios estos conceptos pueden asumir distintos significados, el alcance formal de las misiones y funciones de estos organismos se torna difícil de precisar.

¿Será que por "aprobar", "establecer" o "definir" debe entenderse, simplemente "poner el sello habilitante" sobre lo que dictamina la autoridad de aplicación? En otras palabras, ¿hasta qué punto son reguladores los entes reguladores? Para ello, se han revisado en forma aislada cada uno de los elementos que definen la capacidad propiamente regulatoria de estos organismos. A continuación, se incluyen los principales hallazgos.

La participación de los entes en el diseño de los pliegos y en la selección de los consorcios

Por la propia secuencia privatizadora, en la mayoría de los casos, los entes domésticos no pudieron participar del **diseño de los pliegos** ni de la **selección de los consorcios ganadores**. En este sentido, la experiencia mendocina en el sector de agua y saneamiento

¹⁶³ A modo de ejemplo, en el caso del EPAS de Mendoza, el Decreto N° 911/95 (nuevo marco regulatorio del sector), le asigna al EPAS la función de "Someter las propuestas tarifarias para su aprobación por el Concedente, conforme resulte de las propuestas de los Operadores y de las evaluaciones que realice el Ente Regulador" (art. 13, inc. k)) y, en un artículo posterior de ese mismo decreto (47) define: "El Ente Regulador ejercerá la regulación tarifaria en base al análisis que realice de los Planes de Operación y Expansión y su cumplimiento, así como de las condiciones de eficiencia establecidas en los respectivos Contratos de Concesión". En el caso del OMRESP, la tensión en la normativa se encuentra en relación con línea divisoria entre "aprobar las tarifas" o bien "establecer las bases para el cálculo". Así, la Ordenanza N° 6.517/98 en su artículo 2 define que al ente le corresponde "Establecer las bases y procedimientos para el cálculo de tarifas de los contratos que otorguen concesiones..." y, paralelamente, "Elaborar, para su aprobación, los cuadros tarifarios, modificaciones de precios, etc...".

representa una excepción, debido a que el EPAS conformó, por intermedio de su presidente y uno de sus gerentes, el Comité de Preadjudicación de las dos licitaciones realizadas. Más allá de este caso, en términos generales, esta omisión inicial fue saldada en la normativa, dado que en alguna medida la intervención de los entes reguladores en los procesos de diseño institucional y selección de operadores fue incorporada en forma expresa en los marcos regulatorios sectoriales y/o en las normativas específicas de creación¹⁶⁴.

Naturalmente, hasta el momento esta capacidad no pudo ser explotada por los organismos creados, pero bien puede ser tenida en cuenta al vencimiento de las concesiones en curso. En este sentido, las experiencias de reestatización de servicios que tuvieron lugar fueron, de algún modo, ensayos generales del tipo de participación que deberían tender a asumir estos organismos en materia de concesiones y rescisiones contractuales. A modo de ejemplo, en el caso de Entre Ríos en el sector eléctrico, cuando PSEG, el único accionista de EDEERSA (además del PPP que retenía el 10%), abandonó la concesión (2003), el EPRE confeccionó el pliego de la nueva concesión, que -de todos modos- quedó en suspenso al declararse desierto el concurso (ver sección 3.3.3 de este mismo documento).

La participación de los entes en el dictado de reglamentos, y en la regulación de cuestiones técnicas y de calidad

Los entes sí cuentan -en general, aunque no todos- con atribuciones de regulación para definir los reglamentos de audiencias públicas, de sanciones y de usuarios o suministro, y -sobre todo- para regular cuestiones técnicas y de calidad del servicio.

En materia de audiencias públicas, la mayoría de los entes tienen la atribución expresa de sancionar el **reglamento de audiencias públicas** a aplicarse frente a situaciones específicamente pautadas en las normas de orden general (marcos regulatorios)¹⁶⁵. Si bien este asunto será retomando más adelante (ver 4.5), en esta instancia conviene precisar que la sanción de estos reglamentos ha sido una atribución plenamente ejercida por los organismos. En este sentido, de los 18 entes que contemplan la realización de audiencias públicas obligatorias frente a determinadas temáticas, sólo en un caso (OMRESP) no se ha redactado reglamento de audiencias públicas y, en otros dos, este reglamento ha sido sancionado en la órbita de los poderes legislativo o ejecutivo (SUSEPU y CPREE, respectivamente). Esto indica, entonces, que han sido quince los organismos que han hecho efectiva esta capacidad, dándole forma a un instrumento de participación y control

¹⁶⁴ A título ilustrativo, se lee, por ejemplo en los casos del ENRECAT, el EPRAC y el EROSP. La Ley N° 4.836 le asigna al ENRECAT la capacidad de "Llamar a participar en procedimientos de selección y efectuar las adjudicaciones correspondientes, firmando el contrato de concesión ad referendum del Poder Ejecutivo Provincial, el que podrá delegar tal función en el órgano o funcionario que considere conveniente" (art. 4 inc. 9)). En el caso del EPRAC, la Ley N° 3.391 contempla: "El Poder Ejecutivo, a través del EPRAC, elaborará los pliegos y contratos para la concesión de los servicios regulados por esta ley, los que deberán ser remitidos a la Cámara de Representantes para su aprobación" (art. 9). Finalmente, la Ley N° 1.171 que regula al EROSP plantea: "Determinar las bases y condiciones de selección para el otorgamiento de las prestaciones y/o explotaciones mediante procedimientos públicos, interviniendo en los procesos de privatización de obras y servicios públicos y en decisiones relacionadas con la rescisión de los respectivos contratos, así como en su cesión, caducidad, rescate, reemplazo, prórroga, renovación, etc." (art. inc. e)).

¹⁶⁵ A título ilustrativo, en la Ley N° 4.836 (art. 3, inc. 12)) figura entre las atribuciones del ENRECAT: "Organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas previsto en esta ley, propiciando la participación de usuarios y consumidores"; fórmula que se reproduce casi textualmente en todos los marcos regulatorios. El caso de la SUSEPU difiere en esta materia, puesto que es la propia Ley N° 4.937 la que dispone que la SUSEPU elaborará "ad-referendum" del Poder Ejecutivo Provincial, el Reglamento del Régimen de Audiencias Públicas bajo los principios del debido proceso, publicidad, oralidad, informalismo, contradicción, participación, instrucción e impulsión de oficio y economía procesal, dentro del plazo de sesenta (60) días de iniciada su gestión, para cuya aprobación se deberá contar con dictamen favorable de la Comisión Legislativa Permanente de Legislación General" (art. 4, inc. 16)).

ciudadano como es el discutir en audiencia pública determinados aspectos del proceso de prestación y regulación.

La normativa es también ciertamente homogénea al asignarle a los entes la capacidad de determinar los **reglamentos de sanciones**¹⁶⁶. En este sentido, sin embargo, su margen de intervención se encuentra, de algún modo, limitado por las disposiciones en la materia previamente definidas en las normas de orden general y, particularmente, en los contratos de concesión (en los que, generalmente, se tipifican los posibles incumplimientos y se definen los tipos de sanciones y montos correspondientes).

La definición de los **reglamentos de suministro y/o usuarios** -en los que se delimitan aspectos claves del proceso de prestación- aunque en algunos casos permaneció en manos de los titulares del servicio (ERSEP, ENRECAT y SUSEPU) fue en buena medida delegada, por los propios marcos reguladores, en los organismos de regulación y control¹⁶⁷. Sin embargo, aquí también se trata de una capacidad de algún modo desdibujada, en tanto en muchos casos, en los propios contratos de concesión ya estaban predefinidos los lineamientos generales de estos reglamentos (sobre todo en materia de suministro). Más allá de esto, es importante destacar que, con frecuencia, esta capacidad se limitó a aprobar o rechazar las propuestas de reglamentos elaboradas en el seno de las empresas prestadoras (Aguas Argentinas¹⁶⁸ y EDEFOR), que en otros casos, estos reglamentos aún no han sido sancionados (Aguas de Corrientes) o, peor aún, que habiéndose sancionado, se constituyeron en meras reproducciones sin la necesaria adaptación a escala local de las disposiciones de sus pares de la órbita nacional (lo que ha ocurrido en mayor medida en el sector eléctrico).

Sin embargo, más allá de las consideraciones precedentes, es sobre la **capacidad de regular cuestiones técnicas y de calidad del servicio** donde vale la pena detenerse. Aquí es donde, en general, los entes cuentan con mayor margen en su intervención reguladora. Esto es así debido a que la normativa les otorga amplio (e indiscutido) margen de regulación en esta materia¹⁶⁹ y, a su vez, porque la práctica diaria de la prestación en este tipo de servicios lo requiere. Por un lado, los marcos regulatorios son normas de orden general, que en muchos casos no han sido reglamentadas por la vía del decreto. Por otro lado, los tiempos de concesión son lo suficientemente extensos como para que no haya sido posible -

¹⁶⁶ A modo de ejemplo, el EPRE de Entre Ríos (Ley N° 8.916) cuenta con la capacidad de “Reglamentar el procedimiento para la aplicación de las sanciones que correspondan, por violación de disposiciones legales, reglamentarias o contractuales, asegurando el principio del debido proceso” (art. 2, inc. 6)); fórmula, ésta, que se repite casi textualmente en el resto de los entes autónomos objeto de este estudio.

¹⁶⁷ En este sentido, en el artículo 33 del Decreto N° 911/95 que regula la prestación del servicio de agua y saneamiento en Mendoza, se señala: “...El Ente Regulador aprobará un reglamento que contenga las normas regulatorias de los trámites y reclamaciones de los Usuarios, inspirado en los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia de los procedimientos...”. Y de hecho, por Resoluciones del Directorio del EPAS N° 115/99 y modificatorias N° 119/00 y N° 64/01, fue sancionado este reglamento. Lo mismo ha ocurrido con el Reglamento de Suministro, sancionado por Resolución N° 35/96.

¹⁶⁸ El artículo 17 del Decreto N° 999/92 dice, en su inciso b), que una de las atribuciones del ETOSS es (era): “Aprobar a propuesta del Concesionario un “Reglamento de Usuarios” que contenga las normas regulatorias de los trámites y reclamaciones de los Usuarios de conformidad con las previsiones del Anexo D y los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia de los procedimientos.

¹⁶⁹ En este sentido, tal como ocurre con el ENRECAT, en líneas generales, los entes cuentan con la capacidad de “dictar o aprobar reglamentos que a su criterio sean necesarios o que surjan de propuestas de los concesionarios, a los cuales deberán ajustarse las concesionarias y usuarios de los servicios en materia de seguridad; normas y procedimientos técnicos; de medición y facturación de los consumos; de control y uso de medidores; de interrupción y reconexión de los suministros; de trámites y reclamaciones de los usuarios con sujeción a principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia de los procedimientos; de acceso a inmuebles de terceros y de calidad de los servicios prestados” (Ley N° 4.836, art. 4).

ni conveniente- dejar cerrados, en los marcos regulatorios y en los contratos de concesión, todos los aspectos regulatorios del régimen de prestación. De este modo, esta capacidad regulatoria de los organismos es clave, tanto para garantizar la adaptación de las disposiciones legales a las exigencias cambiantes a lo largo del tiempo, cuanto para que el sistema cuente con capacidad de respuesta frente a aspectos no resueltos en las normas de origen. Y, en este sentido, ha sido ésta una de las áreas de intervención más activa de estos organismos. Aunque, una vez más, se han enfrentado con la permanente disputa de las empresas prestadoras que tendieron a cuestionar, por la vía jerárquica o en sede judicial, la capacidad de los entes de interpretar la normativa vigente.

La participación de los entes en materia de planificación de obras y mejoras

El margen de intervención previsto para estos organismos en materia de **definición de los planes de obras y mejoras** se encuentra plenamente asociado a la lógica que guió al programa de privatización doméstico: achicamiento del Estado y aumento de los márgenes de intervención del “mercado”. De este modo, puesto que el modelo de contrato que primó fue el denominado “de metas y objetivos” o -lo que es lo mismo- de “regulación por calidad o regulación por resultados”, los entes en esta materia no podían más que asumir un papel primariamente limitado al control ex post. En el sector eléctrico ésta ha sido la norma general: los contratos de concesión raramente indicaron obras precisas que debían ser realizadas, de forma que la planificación estatal quedó limitada a las metas de cobertura y calidad definidas de antemano en los contratos de concesión, pliego y ofertas originales¹⁷⁰. En el caso de agua y saneamiento, si bien también se recurrió a esta modalidad de concesión, fue más frecuente encontrar en los anexos de los contratos de concesión, además de las metas de cobertura y calidad, listados con las obras que debían realizarse en el transcurso de la concesión (o, al menos, para el primer período de gestión)¹⁷¹.

Como resultado, la capacidad de intervención en materia de obras y mejoras prevista para los entes quedó prácticamente limitada al sector de agua y saneamiento, e implicó -de mínima- aprobar sin objeciones las propuestas de planes (generalmente quinquenales) elevadas por los concesionarios para su autorización; y -de máxima- rechazarlas a

¹⁷⁰ En este sentido, el contrato de concesión de EdERSA (Río Negro) es ilustrativo del tipo de definiciones características de las concesiones eléctricas. En su artículo 16, se define lo siguiente: “Es exclusiva responsabilidad de la distribuidora realizar las inversiones necesarias para asegurar la prestación del servicio público conforme al nivel de calidad exigido en el subanexo 3 así como la de celebrar los contratos de compraventa de energía eléctrica en bloque necesarios para cubrir el incremento de demanda dentro de su área”.

¹⁷¹ En la concesión del servicio de agua y saneamiento en La Rioja primó la modalidad de concesión por metas y objetivos. Así, el artículo 7 del contrato de concesión a Aguas de la Rioja señala: “La regulación estará dirigida a controlar el cumplimiento de las metas cuantitativas y cualitativas del servicio. El concedente podrá tomar en consideración para el cumplimiento de las metas por parte del concesionario, la cuantía de las inversiones efectuadas por éste”. Como contrapartida, en el caso de Aguas Argentinas, el contrato de concesión, en su Anexo 1 definió “Metas y obligaciones de mejora y expansión del servicio”, que obligaban al concesionario tanto en términos de metas de cobertura y calidad, como en materia de obras puntuales a desarrollar en zonas y plantas especificadas. Esta misma modalidad ha sido elegida en el caso de la concesión de Aguas del Aconquija en Tucumán. Allí, “el consorcio se obligaba con la tarifa ofertada, a ejecutar dentro del plazo de la concesión un plan de inversiones por US\$ 367 millones, con un cronograma quinquenal preestablecido que incluía obras de emergencia, rehabilitación y renovación de redes, ampliación de redes de servicio y de alcantarillado, y un plan anual de reducción de pérdidas” (BID, 2007). Aún cuando se trata de una privatización eléctrica, en la Ley N° 3.522, modificatoria de la Ley N° 3.391 de marco regulatorio en Santiago del Estero, se determina: “Los contratos de concesión establecerán los planes de expansión globales para todo el período de concesión, estableciéndose porcentajes de cobertura y la obligatoriedad de adecuarlo para cada período anual de gestión. Asimismo podrán obligar a los prestadores a realizar determinadas inversiones en los primeros cinco (5) años de concesión y subsiguientes, a los efectos de paliar déficit en la prestación del servicio” (art. 39).

condición de la incorporación de ciertas modificaciones¹⁷². De este modo, debe quedar claro que es el propio diseño de las concesiones aquél que convierte a las empresas en agencias de planificación -que, por tanto, retienen para sí la capacidad de interpretar las metas y objetivos de la concesión-, y a los entes en meras instancias de autorización de planes que se gestan y ejecutan en la órbita del sector privado.

Ahora bien, más allá de las formas, en la práctica estos organismos frecuentemente ni siquiera se han enfrentado con la oportunidad de intervenir en esta materia. Esto fue así, en los casos en que los procesos de redefinición de los planes quinquenales coincidieron -de hecho o de derecho- con los procesos locales de renegociación contractual, supeditados a las disposiciones de la Ley N° 25.561, sus decretos reglamentarios, resoluciones afines y, por supuesto, a las respectivas leyes de adhesión provincial. Y, también, como en el caso de Aguas Argentinas, cuando a pedido de la empresa se adelantaron renegociaciones contractuales que redefinieron aspectos centrales de los compromisos originales de la concesión: esto es, entre otros, obras y mejoras. De esta manera, dado que los recurrentes procesos de renegociación contractual fueron conducidos desde la autoridad de aplicación (Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable), la prestación del servicio de agua y saneamiento en la jurisdicción nacional es prototípica del modelo de prestación, regulación y control en el cual los organismos de “regulación” se han mantenido al margen de la definición de los planes de obras y mejoras. Las sucesivas renegociaciones contractuales en el sector del agua de Santa Fe también se acercan a este modelo.

En otros casos, los entes han contado con condiciones contextuales que les permitieron ejercer este derecho de intervención en materia de planificación de mejoras y obras. En ellos, sus atribuciones fueron permanentemente puestas en disputa por los prestadores; de forma que su capacidad real de intervención pasó a depender de la voluntad y la capacidad de estos organismos de hacerse escuchar. En este sentido, han tenido lugar diversos conflictos de interpretación, tanto sobre el alcance de esta atribución por parte de los entes como sobre las obligaciones contractuales de las prestadoras en materia de obras. Los casos de Mendoza y Buenos Aires en el sector del agua ejemplifican bien estas situaciones.

En Mendoza, desde el inicio de la concesión el EPAS y Obras Sanitarias de Mendoza se encuentran en conflicto debido a la interpretación del carácter “obligatorio” o “referencial” del Plan de Operación y Expansión (POE) definido en el contrato de concesión. Esta situación, en la que el EPAS no ha aprobado en forma reiterada (y multado en consecuencia) los planes anuales presentados por la empresa ha dado lugar a múltiples recursos en vía judicial, que no sólo terminaron por empantanar la relación entre ambos, sino que -peor aún- fue utilizada por la empresa para justificar una serie de incumplimientos contractuales que perjudicaron el estado de prestación del servicio (falta de constitución de garantía, pago del canon, ingresos brutos, entre otros).

En el caso de Buenos Aires, el ORBAS -antecesor del OCABA- denegó en dos oportunidades el plan quinquenal presentado por Azurix (tardíamente) en septiembre y noviembre de 1999, al considerar que “adolecía de importantes deficiencias” y “no cumplía con las obligaciones contractuales”. Esta situación, que fue parte de la estrategia del

¹⁷² A modo de ejemplo, el artículo 18 de la Ley N° 6.608 de marco regulatorio eléctrico de Tucumán dice: “La concesionaria será responsable de la planificación y ejecución de obras nuevas, la extensión y ampliación de las existentes y la operación de instalaciones nuevas, a efectos del cumplimiento de las pautas exigidas para la calidad del servicio. El Ente Provincial Regulador de Energía de Tucumán, podrá oponerse fundadamente a algunas de las actividades mencionadas, requiriéndose la intervención previa del mismo cuando las obras fueren de gran magnitud o afecten derechos de terceros”.

concesionario para forzar una renegociación anticipada del contrato, naturalmente generó numerosas actuaciones administrativas y una demora considerable en la aprobación del plan quinquenal, que recién tuvo lugar en 2001, luego de que se firmara un Protocolo de Entendimiento Básico entre Azurix Buenos Aires y el Ministerio de Obras y Servicios (15/02/01) a los efectos de “negociar una solución adecuada al conflictos y a los problemas del concesionario” -que a dos meses de haber iniciado la concesión reclamaba: “no es posible pensar un prudente programa de inversiones en el marco tarifario actualmente existente”-¹⁷³.

En definitiva, los entes en pocas oportunidades han podido asumir esta función regulatoria y, en los casos en que lo han hecho, las decisiones últimas terminaron trasladándose -luego de extensos conflictos- al ámbito del Poder Judicial (Mendoza) o del Ejecutivo (Buenos Aires). Más aún, en algún punto, el caso de Mendoza, finalmente termina asemejándose al de Buenos Aires, en tanto y en cuanto es recién en el marco del proceso de renegociación contractual inaugurado en 2002 que, en Mendoza, terminó de saldarse por la vía del acuerdo el conflicto relativo al plan de obras de la concesión¹⁷⁴.

La participación de los entes en materia tarifaria

El margen de intervención de estos organismos en **materia tarifaria** es tanto o más limitado que su participación en la planificación de obras y mejoras. Por un lado, puesto que -por definición- las tarifas de estos servicios se encuentran asociadas a compromisos de inversión o, en su defecto, a metas de calidad previamente acordadas (pliegos y contratos); delegados mayormente en las empresas (su especificación) o, en el mejor de los casos, sobre los que los entes cuentan con una escasa capacidad de veto (en la aprobación de los planes quinquenales). Por otro lado, debido a que los regímenes tarifarios y los niveles precisos que estos debían asumir durante los primeros cinco a diez años de gestión privada fueron definidos, en todos los casos, en los contratos de concesión. Es más, fue generalizada la práctica de incluir en ellos la imposibilidad de modificar las tarifas durante un período determinado de tiempo (por lo general de entre tres y cinco años)¹⁷⁵. De este modo, debe tenerse presente que, de máxima, a estos organismos les correspondería modificar las bases para el cálculo de las tarifas y, eventualmente, sus estructuras, pero siempre sobre la base de las prescripciones de origen definidas en los contratos de concesión (y, por supuesto, en los respectivos pliegos y ofertas).

¹⁷³ Todas estas citas del caso Azurix corresponden a la respuesta del Estado argentino a la demanda entablada por Azurix Buenos Aires en el CIADI.

¹⁷⁴ El acuerdo en relación al POES se alcanzó en el marco de la firma de la segunda carta de entendimiento entre partes, que fue aprobada por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2007, atravesó una audiencia pública organizada por el EPAS y, al momento de cierre de este documento, aún aguarda la aprobación parlamentaria.

¹⁷⁵ Así se lee, por ejemplo, en el contrato de Aguas Argentinas: “Únicamente corresponderán revisiones ordinarias referidas a la presentación del Segundo (2º) Plan Quinquenal y los sucesivos a éste. En el caso particular del Segundo (2º) Plan Quinquenal, a ser implementado a partir del inicio del sexto (6º) año de la Concesión, la revisión ordinaria correspondiente sólo podrá disponer reducciones de los valores tarifarios y precios vigentes (11.11.3). Y, de igual forma, en el caso de la concesión de Aguas Provinciales de Santa Fe, el contrato contemplaba: “El Régimen Tarifario aplicable para la Concesión podrá ser modificado sólo a partir del cumplimiento del tercer año desde la Toma de Posesión. Sin embargo, en caso de no haberse dado cumplimiento a la totalidad de las metas comprometidas para ese período en el PGMDS, dicho régimen no podrá ser modificado hasta tanto el Ente Regulador determine la cesación del incumplimiento” (11.5.1).

Tarifas residenciales del servicio de agua potable y saneamiento. Criterios de determinación

Históricamente, con la descentralización y transferencia de los servicios que prestaba OSN (ver sección 2), los organismos receptores continuaron, en general, con idénticos o muy similares criterios de determinación de las tarifas. Con posterioridad, en el marco de los distintos procesos de privatización, en varias de las jurisdicciones involucradas se intentó alterar algunos de esos principios rectores, aunque en general, y con ligeros matices en su formulación efectiva, continúa siendo predominante la esencia (presencia de subsidios cruzados) de los esquemas implementados tradicionalmente en el país.

Los criterios tradicionales se estructuran sobre dos componentes esenciales. El primero de ellos se vincula con las peculiaridades del servicio de agua potable y saneamiento en tanto factor decisivo en términos de salud pública o, en otras palabras, que tal servicio no puede ser considerado una mera mercancía sujeta a las "leyes del mercado" sino que involucra el bienestar y la calidad de vida del conjunto de la población. De allí la generalizada preocupación por la universalización del servicio, la obligación de los usuarios de conectarse a la red de agua potable y desagües cloacales, etc.

El segundo, íntima y estrechamente asociado al anterior, es el redistributivo que, bajo la forma de subsidios cruzados (distintas categorías de usuarios pagan tarifas diferenciadas para un mismo servicio al margen, en principio, de los respectivos niveles de consumo y costos unitarios de prestación) intenta garantizar tal universalización, al permitir que aquellos habitantes de menores recursos sean los que deban pagar tarifas inferiores, al tiempo que los sectores de -presunto- mayor poder adquisitivo abonen superiores tarifas.

Esta última aseveración, remite a la presentación conceptual -por demás estilizada- de los criterios tradicionalmente aplicados en el país en la determinación de la tarifa del servicio de agua potable y saneamiento (subsidios cruzados) que, con intensidades y gradaciones diversas, se mantienen en el caso de prestaciones a cargo de distintos organismos públicos y otras instituciones sin fines de lucro y, como se señaló, finalmente no se han visto plenamente desplazados en las gestiones subnacionales a cargo de empresas privadas.

Al respecto asume un papel central la llamada cuota "fija", o "básica" o, lo que se ha dado en llamar "sistema catastral" en tanto no difiere de ciertos mecanismos usuales en la determinación de los impuestos inmobiliarios urbanos (en contraposición, en algunos pocos casos, como el de Mendoza, ese cargo fijo es función exclusiva del diámetro de la conexión domiciliaria). En efecto, tomando como ejemplo más ilustrativo el que ofrece AASA/AySA (en tanto la nueva gestión pública de la concesión no alteró la estructura tarifaria heredada de AASA) y dejando de lado por ahora la medición volumétrica o sistema "medido" -generalmente, también articulado a la cuota "fija"-, la fórmula polinómica que sustenta la tarifa "básica" supone un cierto consumo presunto que estaría asociado a la superficie de la vivienda y del terreno en el que se encuentra su construcción (donde, naturalmente, pondera mucho más la primera). A ello se le adiciona la aplicación de coeficientes diferenciales vinculados al tipo y antigüedad de la vivienda ("E"), afectando en mayor medida, a los más nuevos y de mayor calidad constructiva (siempre sobre la base de escalas o gradaciones de distinta amplitud). A la vez, se incorpora el llamado coeficiente zonal ("Z"), que integra la ubicación de la vivienda (y el consiguiente valor de la propiedad). En estos dos últimos casos se integra el componente distributivo, de forma que (además de los metros cuadrados de superficie del terreno y de la vivienda) quienes vivan en zonas geográficas que presumen un mayor valor de las propiedades, edificios más modernos, de mayor calidad constructiva, pagan por idéntico servicio mucho más que quienes habitan en zonas alejadas o pobres, y en viviendas antiguas y de construcción precaria o de escasa "calidad".

Así, por ejemplo, al margen de toda consideración sobre la aplicación usual de un vector de ajuste tarifario ("K") que pondera a todos los restantes (en él se concentra, por ejemplo, la actualización o modificación de las tarifas) y la posible existencia de cargos específicos que afectan al conjunto de los usuarios (por ejemplo, en el caso de AASA, durante la vigencia de la convertibilidad, fueron incorporados diversos cargos tendientes a mejorar los ingresos de la concesionaria) (Azpiazu, D. y Forcinito, K., 2004), aquellos factores (superficies, edificación y zonales) se conjugan en la siguiente fórmula para la determinación de la tarifa básica bimestral (TBB):

$$TBB = TG * Z * (SC * E + ST/10);$$

donde "TG" es la tarifa general por cada servicio prestado -agua y cloacas; en el caso de AASA/AySA asumen idéntico valor, mientras que en otras jurisdicciones no son iguales, como en Jujuy (Agua de los Andes) donde el correspondiente a cloacas representa el 50% del correspondiente a agua-; "Z" es el factor zonal (varía entre 0,8 y 3,5); "SC" es la superficie cubierta edificada; y "E" el factor de calidad de la edificación (varía entre 0,64 y 3,88), sumado a un décimo de "ST", superficie total del terreno. Igualmente, esa tarifa posee, a la vez, un piso predeterminado, según tipo de usuario. Con ello se establecen subsidios cruzados de quienes se presume cuentan con mayor capacidad de pago -y niveles de consumos, aunque seguramente no en la misma proporción que el diferencial de tarifa- hacia los usuarios de menor poder adquisitivo.

Siempre teniendo como referencia la concesión del AMBA, ese sistema de tarifación coexiste con el correspondiente a aquellos usuarios que cuentan con medición de consumo (poco más del 10% del total). En este caso, la tarifa final surge de un cargo fijo (equivalente al 50% de la tarifa básica correspondiente) y otro variable asociado, según rangos crecientes, a los metros cúbicos realmente consumidos (en los inicios de la concesión los usuarios contaban con treinta metros cúbicos de consumo libre; volumen que fue paulatinamente reducido hasta llegar a 10 metros cúbicos a partir de julio de 2002). En otras provincias que privatizaron el servicio, el componente fijo es común a todos los usuarios (en casos como el de Mendoza, el cargo fijo según diámetro de la conexión domiciliaria se aplica también a usuarios no residenciales duplicando el valor correspondiente a los "familiares"), con un valor preestablecido inferior al de la correspondiente tarifa básica (como por ejemplo en Jujuy donde equivale a la tercera parte).

Muchas son las críticas que ha concurrido, históricamente y en particular en el marco de los distintos procesos de privatización del servicio en el país, el esquema tradicional de tarificación de los servicios de agua potable y cloacas. Así su caracterización como sistema de “canilla libre”, que conlleva la no valoración social del recurso, su uso indiscriminado, la no necesaria relación con los costos de prestación, el propio carácter de esquema catastral, lo tornaría “ineficiente” aún desde el punto de vista social. No obstante ello, los muy bajos niveles de micromedición existente en el país (con ciertas excepciones como Corrientes o, en mucha menor medida, Jujuy) imponen serias restricciones a la posibilidad cierta de establecer parámetros en los que aún manteniendo ciertos criterios fundamentales de equidad social se contemple, también, los respectivos consumos. Es más, si bien buena parte de tales críticas son por demás válidas, cabe resaltar que más allá de las consideraciones referidas a las restricciones que devienen de la crítica situación del país en materia de micromedición de los consumos, existen sobradas comprobaciones fácticas sobre la presencia de una relación directa entre el grado de consumo de agua potable y los respectivos niveles de ingreso de las familias.

Por otro lado cabe señalar que la adopción de criterios estrictamente volumétricos asociados a la indispensable instalación de medidores de consumo ha permeado los intentos de, en el marco de la transferencia de la prestación del servicio al capital privado, modificar las consiguientes estructuras tarifarias. Sin embargo, más allá de algunos éxitos parciales, han sido las propias concesionarias las que han revelado una escasa predisposición a la micromedición de los consumos residenciales. Es más, aún en aquellos casos en que la universalización del servicio medido era uno de los objetivos centrales asociados al cambio de gestión (de pública a privada), como es el de la concesión del servicio de agua potable en la ciudad de Córdoba, los mayores incumplimientos empresarios se centraron, precisamente, en los compromisos contractuales asumidos vinculados con la generalización de la micromedición de los consumos.

De allí podría llegar a inferirse (como también se ha visto reflejado en el ejemplo de AASA, donde los usuarios residenciales podían hacer uso de la opción de contar con medidores a su cargo, o la concesionaria instalarlos por su cuenta y costo) que el desinterés empresario por instalar medidores podría estar vinculado al reconocimiento fáctico de que la facturación por consumos presuntos resulta más redituable que la emergente del sistema medido.

A ello se le suman los problemas que plantean los casos de inmuebles de propiedad horizontal con imposibilidad técnica de medición por unidad funcional (es decir, aquellos inmuebles en los cuales sólo sería posible la medición global). Al respecto, en ciertas jurisdicciones como, por ejemplo, Mendoza, el concesionario está facultado “a facturar los servicios que preste a los inmuebles en propiedad horizontal, con cargo a los consorcios de propietarios”. Sin embargo, en el caso de AASA, cuando la empresa instaló medidores y comenzó a facturar a los consorcios de inmuebles de propiedad horizontal, y ante una acción de amparo emprendida por el Defensor del Pueblo de la Nación en 1995, la Corte Suprema de Justicia determinó (en septiembre de 2000) que tal medición (y facturación) quedara sin efecto para los casos de inmuebles de propiedad horizontal con imposibilidad técnica de medición por unidad funcional.

En este contexto, se corroboran dos tipos de esquemas en términos del grado de intervención prevista para los entes de “regulación” en materia tarifaria. Uno de ellos, el minoritario, se distingue por su falta de precisión sobre el alcance de su participación en aspectos tarifarios. La discusión, aquí, pasa por si los entes son organismos técnicos que deben elaborar propuestas concretas de modificación tarifaria e impulsar (de corresponder) las revisiones, cuya definición -siempre- quedará en manos del Poder concedente. O si, por el contrario, estos organismos cuentan con capacidad efectiva de decisión -además de intervención, opinión, emisión de dictamen- en la materia. Entre otros, aquí se destacan el ENRECAT, el ERSEP, el EUCOP, el ENRESS y el EPRAC -de jurisdicción provincial- y el ETOSS -en la órbita nacional-.

Este primer subgrupo -afectado por una de las características distintivas del modelo de regulación nacido al amparo de la privatización- se distingue, entonces, por la falta de precisión de la normativa. Esta característica se evidencia en la existencia de múltiples normas con diferentes niveles de jerarquía que reglan los mismos aspectos (en este caso la capacidad de definición tarifaria de los entes reguladores) en forma confusa -en el mejor de los casos- o directamente contradictoria -en buena parte de ellos-. Así, en algunas oportunidades, mientras que las leyes de marco regulatorio y/o de creación de los entes les asignan la capacidad de “definir”, “aprobar”, “establecer” o “dictar” el régimen tarifario, los decretos reglamentarios -cuando los hay- y los contratos de concesión tienden a desdibujar esta delegación de atribuciones o bien directamente a denegarla para localizarla -en su

lugar- en el Poder Ejecutivo¹⁷⁶. En otros casos, son directamente las propias leyes de marco regulatorio las que contienen contradicciones en materia tarifaria¹⁷⁷.

El segundo subconjunto de organismos ha tomado partida en la disyuntiva en torno al papel previsto para los entes reguladores en materia tarifaria. Esto es, ya no se distingue por su indefinición. En algunos casos -mayoritariamente ligados al sector eléctrico- se ha optado por delegar en los entes la capacidad decisoria en materia tarifaria, en general, a través de la fórmula que les asigna la capacidad de “establecer las bases para el cálculo de las tarifas” y de “conducir los procesos de revisión quinquenal y definir las nuevas tarifas”¹⁷⁸. Aquí, tanto los marcos regulatorios como los respectivos contratos de concesión son coherentes en asignarles a los entes reguladores (que, por lo general, denominan “autoridad

¹⁷⁶ Esto ocurre, entre otros, en los casos del ERSEP y el ENRESS, ambos de jurisdicción provincial, y en el ETOSS, de jurisdicción nacional. Así, mientras la ley de creación del ERSEP le otorga la atribución de “aprobar las modificaciones, revisiones y ajustes de los cuadros tarifarios y precios de los servicios a cargo de los prestadores, de acuerdo con los términos de los títulos habilitantes (art. 25, inc. h)”, en el contrato de concesión de Aguas Cordobesas, se lee: “Los valores tarifarios y precios vigentes en cada momento sólo podrán ser modificados a propuestas del Concesionario o del Titular del Servicio, por iniciativa propia o bien por pedido de un número de Usuarios...” (9.2.1); y, más adelante: “En base a los análisis realizados por la Mesa de Estudio [integrada por el Concesionario y el Ente de Control], el Titular del Servicio [Poder Concedente] autorizará la modificación de los valores tarifarios y precios...” (9.2.5). El caso de Santa Fe es similar. La Ley N° 11.220 define que el ENRESS “... ejercerá la regulación tarifaria en base al análisis que realice de los planes de mejoras y desarrollo y su cumplimiento, así como de las condiciones de eficiencia que se propongan en forma particular.” (art. 87). Pese a esto, en la sección del contrato que define el régimen de modificaciones en los valores tarifarios se dispone: “Los valores tarifarios y precios vigentes en cada momento sólo podrán ser modificados por resolución del Ministerio de obras, Servicios Públicos y Vivienda, previo dictamen del Ente Regulador...” (11.4.1.1). Finalmente, en el caso del ETOSS, mientras el Decreto N° 999/92 de marco regulatorio del sector afincó en este organismo la capacidad de “Aprobar los cuadros tarifarios y precios de los servicios que preste el Concesionario” (art. 17, inc. k), el contrato de concesión de Aguas Argentinas (ya caduco), dispuso en los principios generales de modificación de los valores tarifarios, los siguientes: “Los valores tarifarios y precios vigentes en cada momento sólo podrán ser modificados por el Ente Regulador en las circunstancias y formas establecidas en el presente Capítulo, previo análisis y decisión fundada, a propuesta debidamente justificada del Concesionario o por el Ente Regulador directamente, siempre que en este último caso mediare autorización expresa y previa del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos” (11.11.1.1). Esto, además de ser confuso, es contradictorio con las disposiciones del decreto de orden general.

¹⁷⁷ El EPRAC, el EUCOP y el ENRECAT sufren este tipo de problemáticas. En el caso del EPRAC, es la Ley N° 3.391 de marco regulatorio y creación del EPRAC aquella que presenta inconsistencias en esta materia. Mientras que en sus artículos 12, 43 y 44 delega en el organismo la capacidad de aprobar las tarifas, en el artículo específicamente dedicado a reglar sus funciones y facultades (68) vuelve sobre sus pasos; y dispone entre sus atribuciones la de “Elevar, para la aprobación del Poder Ejecutivo, dictamen sobre nuevos regímenes tarifarios en caso que se modifiquen las condiciones del Contrato de Concesión (inc. 31)”. El caso del EUCOP es también ilustrativo. Mientras que el marco regulatorio del sector de aguas (Ley N° 6.281) delega en uno de sus primeros artículos (art. 12, inc. d)) en el titular del servicio [Poder concedente] la capacidad de fijar los valores tarifarios, más adelante en otros artículos, esta misma ley le asigna al EUCOP esta atribución. Así, por ejemplo, señala: “El Ente Regulador tendrá a su cargo la determinación del régimen tarifario aplicable al servicio y el control de su aplicación, de acuerdo con los principios y lineamientos establecidos en esta ley y el Decreto N° 145/95” (art. 43). Estas inconsistencias, de todos modos, fueron “saldadas” en el contrato de concesión de Aguas de la Rioja, que no permite vacilaciones en torno a la atribución exclusiva del concedente -es decir, del Poder Ejecutivo Provincial- en materia tarifaria (art. 35). Las disparidades en el caso del ENRECAT se encuentran entre la ley de creación del ente -que le asigna la capacidad de “aprobar los cuadros tarifarios” (Ley N° 4.836, art. 4, inc. 4))- y el marco regulatorio de agua y saneamiento -que asigna estas funciones al titular del servicio (Ley N° 4.963, art. 9, inc. c)-.

¹⁷⁸ Tal como se lee, por ejemplo, en el marco regulatorio eléctrico de San Juan, en relación con las atribuciones del EPRE -que reproduce en más o menos las disposiciones en la materia de la mayoría de los entes eléctricos del sector-: “Establecer las bases y procedimiento para el cálculo de las tarifas que aplican los transportistas y/o distribuidores, y de los futuros contratos que otorguen concesiones a distribuidores y/o transportistas, controlando que las tarifas sean aplicadas de conformidad con las correspondientes concesiones y con las disposiciones de este Marco Regulatorio” (Ley N° 6.668, art. 53, inc. d)). O, en el caso de Río Negro, en que la Ley N° 2.902 dispone: “Finalizado un período inicial de cinco (5) años, el EPRE fijará nuevamente las tarifas por períodos sucesivos de cinco (5) años” (art. 44). Por su parte, la Ley N° 6.608 de marco regulatorio eléctrico de Tucumán, dispone: “En el transcurso del último año del período de vigencia tarifario, el Ente Provincial Regulador de Energía de Tucumán presentará a la Distribuidora los lineamientos de las modificaciones a introducir en el cuadro tarifario, indicando las categorías de usuario, la estructura tarifaria para cada una de estas categorías, los valores máximos de las tarifas, las condiciones generales de servicio y las tasas e impuestos” (art. 42).

de aplicación”) esta capacidad de conducir y definir en materia tarifaria. Entre ellos, se cuentan los entes de San Juan, Río Negro y Entre Ríos, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y el ENRE de jurisdicción nacional; y se destaca el régimen normativo de Salta, que asigna en forma consistente (es decir, sin lugar a confusión de interpretación normativa) también en el sector de aguas la capacidad de decisión tarifaria en el organismo de regulación y control (ENRESP)¹⁷⁹. En otro conjunto de casos -el minoritario- se dispone con claridad que la definición del régimen tarifario es atribución exclusiva del titular del servicio (el Estado provincial por intermedio del Poder Ejecutivo), que deberá proceder “previo dictamen o a propuesta” del organismo regulador del sector. Aquí, se incluyen los dos entes de Mendoza (EPAS y EPRE), el OCABA, el ERSAC, la AOSC y el EROSP¹⁸⁰.

Los hallazgos derivados de la clasificación que antecede habilitan una nueva perspectiva de análisis para precisar el papel formalmente asignado a los entes en esta materia: el corte sectorial. En líneas generales, puede asumirse que las agencias orientadas a regular y controlar empresas de servicios en el sector de distribución de energía eléctrica cuentan con mayor capacidad de decisión -a nivel formal- en materia tarifaria que sus pares del sector de agua y saneamiento. Mientras que en el sector eléctrico los entes deben liderar los procesos de revisión quinquenal, monitorear los ajustes estacionales y definir las bases para el cálculo de las tarifas y, por tanto, los precios máximos autorizados a los prestadores; en el sector de agua y saneamiento los entes retienen para sí, en general, la atribución de emitir dictamen fundado sobre la oportunidad de las revisiones y/o sobre las propuestas concretas de modificación tarifaria, que en la mayoría de los casos deben ser luego decididas en el ámbito del Ejecutivo¹⁸¹. A su vez, en los casos en que las audiencias públicas están contempladas como instancia previa a la implementación de modificaciones tarifarias, la normativa les asigna a los entes, de ambos sectores sin distinción, la atribución de convocarlas, conducir las y emitir dictamen (ver 4.5.3). Esta diferencia de ingerencia entre un sector y otro puede explicarse por las características estructurales de ambos servicios y sus efectos diferenciales sobre la calidad de vida de la población y la salud pública.

¹⁷⁹ La Ley N° 6.835 de Salta dispone que es atribución del ENRESP “aprobar los cuadros tarifarios y sus modificaciones que percibirán las licenciatarias, previa publicación en el Boletín Oficial de la Provincia...” (art. 10, inc h)). En línea con las disposiciones de las normas de orden general, el contrato de Aguas de Salta, en su sección “Modificaciones en los valores tarifarios y precios”, define: “Los valores tarifarios de los servicios normales y los precios de los servicios especiales vigentes en cada momento, basados en el Régimen Tarifario solo podrán ser modificados en las circunstancias y formas establecidas en el presente Capítulo, a propuesta debidamente justificada del Concesionario y tras la aprobación por el ENRESP” (7.1.1).

¹⁸⁰ Así, en el caso del EROSP, la Ley N° 1.171 le asigna la función de “Elevar, para aprobación del P.E., dictamen sobre nuevos regímenes tarifarios en caso de que se modifiquen las condiciones previstas en el contrato (art. 5, inc.m)). En el caso del EPAS de Mendoza, la normativa es contundente. La Ley N° 6.044 define: “La fijación de las tarifas se realizará mediante decreto provincial a propuesta del EPAS, por intermedio del Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda (art. 24). En su par eléctrico, el EPRE, cuenta con la atribución de “Proponer los cuadros tarifarios de las concesiones de transporte y distribución para su aprobación por el Poder Ejecutivo...” (Ley N° 6.497, art. 54, inc. e)).

¹⁸¹ En este sentido, podría explicarse el hecho de que dos de los organismos exclusivamente de control (y no de regulación) hayan sido creados en este sector: el ERSAC y el OCABA, que -por tanto- carecen de toda capacidad decisoria en materia tarifaria. Así, a título ilustrativo, en el contrato de concesión de Azurix Buenos Aires se definía el procedimiento de modificación de los valores tarifarios y precios en el siguiente modo: “Los valores tarifarios y los precios vigentes sólo podrán ser modificados por un decreto del Poder Ejecutivo, previo dictamen del Organismo Regulador...” (12.3.2). De igual modo, el ERSAC debe “Elevar para aprobación del Poder Ejecutivo, dictamen sobre nuevos regímenes tarifarios en caso de que se modifiquen las condiciones del contrato” (Ley N° 6.225, art. 57, inc. q)). Por último, la AOSC mantiene en esta materia la misma atribución con la que contaba en etapa anterior como prestadora del servicio. A este efecto, debe “proponer al PE para su aprobación la política tarifaria” (Ley N° 3.573 art., 14 inc. g)).

Ahora bien, más allá de las cuestiones de forma, en términos generales, el resultado ha sido en la práctica similar para todos los entes, sean estos multisectoriales o sectoriales, de aguas o electricidad: han asumido, tanto en las modificaciones tarifarias previas como posteriores a la emergencia (Ley N° 25.561), el papel de asesores (en algunos casos privilegiados) sin capacidad decisoria sobre las modificaciones tarifarias acordadas en el ámbito del Poder Ejecutivo.

De este modo, tan pronto como comenzaron a rediscutirse (anticipadamente) los contratos originales en algunos de los servicios -incluso en flagrante contradicción con las disposiciones vigentes que inhibían modificaciones tarifarias (salvo que se tratara de disminuciones) durante los primeros años o períodos de concesión¹⁸²-, el poder concedente inició una persistente tarea de (re)reglamentación orientada a aislar a los organismos de control de los procesos de readecuación tarifaria (y, en suma, contractual). Si bien esta ha sido la práctica extendida en la órbita nacional -y el caso de Aguas Argentinas es paradigmático- en el orden provincial los casos de Santa Fe, Buenos Aires y Tucumán en el sector de aguas también dan cuenta de este tipo de prácticas en los diversos procesos anticipados de redefinición tarifaria.

Finalmente, tal como ocurrió en materia de planes de obras y mejoras, en muchas de las privatizaciones de orden subnacional, el momento de las revisiones quinquenales de tarifas definidas en los contratos originales se solapó con el fin de la convertibilidad y el inicio de los procesos de renegociación contractual derivados de la emergencia económica (Ley Nacional N° 25.561 y sus respectivas adhesiones provinciales). De este modo, las revisiones quinquenales fueron suspendidas y, de hecho, toda revisión tarifaria quedó supeditada a las disposiciones procedimentales de la emergencia (ver más adelante, en esta misma sección). Así, en algunas provincias ésta adelantó las revisiones de tarifas -Mendoza (agua y saneamiento -AyS- y energía eléctrica -EE-), Catamarca (AyS), Estado Nacional (EE)- y, en otras, las pospuso por varios años -San Juan (EE), Santiago del Estero (EE)-, pero en todos los casos, al quedar la conducción del proceso de renegociación en manos de los respectivos poderes ejecutivos o bien de comisiones específicas creadas a este efecto, de las que -en casi todos los casos- los entes no participaron, estos organismos asumieron -una vez más- el papel de asesores externos del Poder Ejecutivo, sin atribuciones formales de decisión en la materia.

Tarifas residenciales de la energía eléctrica. Criterios de determinación

En la postconvertibilidad, con algunas pocas excepciones subnacionales, se asiste a un virtual congelamiento de las tarifas de la energía eléctrica para los usuarios residenciales en el marco de los dilatados procesos de renegociación de los contratos con los concesionarios privados y la actitud de las autoridades nacionales y provinciales de no afectar directamente los ingresos reales de la ciudadanía. En ese sentido, los únicos aumentos autorizados en el ámbito de la energía eléctrica fueron los correspondientes a grandes usuarios industriales y comerciales y, en otro plano, los sistemas de castigo implícitos en el Programa de Uso Racional de Energía Eléctrica (PUREE). Ello supone en el ámbito de los consumidores residenciales una mayor accesibilidad económica para los usuarios de menores recursos económicos y, naturalmente, un desmedido abaratamiento real del servicio para aquellos de más altos ingresos.

Tal fenómeno tiende a profundizar la inequidad que subyace en la generalizada adopción de nuevos criterios de tarificación contemporánea al desarrollo de los distintos procesos de privatización (nacionales y subnacionales). En efecto, a partir de la tácita prohibición de los “subsídios cruzados” (art. 42 de la Ley N° 24.065, Marco Regulatorio Eléctrico) y contraponiéndose a los esquemas tarifarios vigentes con anterioridad, el sistema de

¹⁸² A título ilustrativo, los contratos de Aguas Argentinas (11.11.3) y de Aguas Provinciales de Santa Fe (11.5.1) impedían modificaciones tarifarias durante los primeros cinco y tres años, respectivamente, desde la toma de posesión. Inclusive, en el de Aguas Argentinas la modificaciones autorizadas a partir del segundo plan quinquenal sólo podrían disponer reducciones de los valores tarifarios.

fijación de las tarifas a usuarios residenciales pasó a estructurarse a partir de jerarquizar unilateralmente los costos marginales de largo plazo de la prestación del servicio.

Al respecto, y antes de confrontar la actual coexistencia de ambos sistemas, según sea el tipo de prestador público/privado (y más allá de ciertos matices que puedan identificarse en el interior de cada uno de esos dos subconjuntos), cabe incorporar algunas breves digresiones.

En primer lugar, la referida a ciertas precisiones conceptuales sobre los llamados “subsidios cruzados”, en general y, en ese marco, a las disposiciones restrictivas que al respecto emanan del marco regulatorio sectorial. Se entiende que existen subsidios cruzados cuando las tarifas pagadas por la prestación de determinados servicios (o productos) a grupos específicos de usuarios (como, por ejemplo, los de menores recursos, los que habitan en zonas rurales o en áreas geográficas donde tal servicio resulta imprescindible en términos de calidad de vida) resultan ser inferiores al costo marginal de largo plazo de la provisión de tales servicios (o productos). La consiguiente pérdida de ingresos para la prestataria tendría como contrapartida superiores tarifas (en relación con los consiguientes costos marginales) para otro/s grupos de consumidores. Si bien, su determinación precisa es por demás dificultosa -como la propia discriminación de los costos marginales, y la consiguiente determinación de los cargos fijos y variables de la tarifa-, la adopción de tales criterios de tarifación ha constituido uno de sus soportes básicos del desarrollo histórico de la infraestructura económica sobre la que se ha asentado la expansión de los servicios públicos en la Argentina, en general, y de la distribución eléctrica en particular. Ello ha posibilitado, muy particularmente en el caso de la electricidad, una muy amplia cobertura de la demanda de los sectores de menores recursos y/o de zonas alejadas de los centros urbanos, al favorecer la accesibilidad al servicio por parte de aquellos que, de no primar tales criterios de equidad social, difícilmente pudieran haber contado con el mismo.

Atento a la natural divergencia entre los costos y beneficios, privados y sociales, y sobre la base de principios básicos de equidad social (y de bienestar en su sentido más amplio, favoreciendo la accesibilidad económica al servicio por parte de los sectores de menores recursos), históricamente los regímenes tarifarios respondían (y continúan haciéndolo, en diversas jurisdicciones) a lo que se da en llamar “estructura tarifaria creciente por bloques de consumo” o, en otras palabras, quiénes más consumen tienen una mayor tarifa media unitaria, y viceversa. Se asume, a la vez, la presencia de un cierto grado de correspondencia entre niveles de consumo y de ingresos (en el caso de la energía eléctrica, el distinto nivel de acceso a electrodomésticos y otros bienes de consumo demandantes de energía potencian tal asociación).

Distinta es la visión que emana desde la concepción neoclásica en torno a los “indeterminados” subsidios cruzados. Así, por ejemplo, al decir de Bondorevsky, D. (2007): “los precios de los servicios no reflejan los costos reales, tanto para el caso de los hogares que reciben el subsidio como para aquellos que sostienen el costo del subsidio. Esto conduce a una ineficiencia asignativa tanto por consumo excesivo, en el primer caso, como por consumo deficiente en el segundo caso”. Sin pretender entrar en debate, no cabe duda alguna que la supresión de los -indeterminados, nuevamente- subsidios cruzados y la adopción de criterios de tarifación asociados a los costos marginales de largo plazo no garantiza tal “eficiencia asignativa” desde el punto de vista social, ni que la presencia de los mismos conlleva menores consumos que los necesarios por parte de quienes disponen de más recursos (ni viceversa), ni tampoco que no persistan “subsidiados cruzados” -aunque tal vez, estos sean de distinta naturaleza-. Sin embargo, es dicha concepción la que sirvió de base *teórica* de sustentación de la reforma privatizadora (ver Pistonesi, H., 2000).

Al respecto, la transformación radical en las formas de organización y funcionamiento del mercado eléctrico, en consonancia con la transferencia al capital privado de los segmentos de generación, transmisión y gran parte de la distribución, conllevó -como se señaló- una multiplicidad de cambios regulatorios como, entre otros, lo comentado sobre las disposiciones que emanan del inciso e) del artículo 42 de la Ley N° 24.065: “En ningún caso los costos atribuibles al servicio prestado a un usuario o categoría de usuarios podrán ser recuperados mediante tarifas cobradas a otros usuarios”.

A partir de allí, tanto en el plano federal como en aquellas jurisdicciones que privatizaron el servicio de distribución de energía eléctrica se adoptó, como criterio rector de la tarifación, el esquema de tarifas medias decrecientes en relación directa con los respectivos bloques de consumo.

Antes de resaltar algunas de las problemáticas que emanan de estos nuevos mecanismos de fijación de las tarifas eléctricas, cabe incorporar algunas reflexiones a partir de los ejemplos que brindan distintas prestadoras en el país. Al respecto, en los gráficos adjuntos, se presentan ocho ejemplos de estructuras tarifarias (sin impuestos), vigentes a principios de 2006: cuatro correspondientes a concesionarios privados (EDESAL, EDEA, EDENOR y EDEMSA) y cuatro a entes públicos (EPE, APELP -Administración Provincial de Energía de La Pampa-, EPEC y EMSA). Al respecto, cabe una primera consideración vinculada con los dos componentes básicos de las tarifas: los cargos fijos y los variables. En el primer caso, coexisten en el país ejemplos de cargo único cualquiera sea el nivel de consumo del usuario, o escalonados -dos o tres niveles- asociados a consumos. Si bien, más allá de ciertos matices, en general la presión de los cargos fijos sobre los niveles más bajos de consumo es superior en el caso de las empresas públicas, a medida que se incrementan los niveles de consumo, y se va opacando la incidencia de esos cargos fijos, la tarifa media es decreciente hasta el entorno de los 110/120 KWh/mes, para luego tornarse creciente en relación directa con los niveles de consumo. En contraposición, en el caso de las empresas privadas, con esquemas tarifarios basados en bloques decrecientes, la tarifa media resultante decrece sistemáticamente en relación directa con el nivel de consumo.

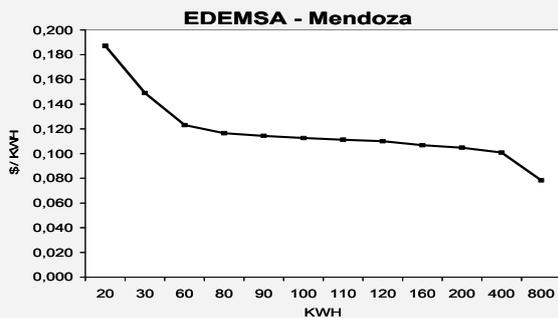
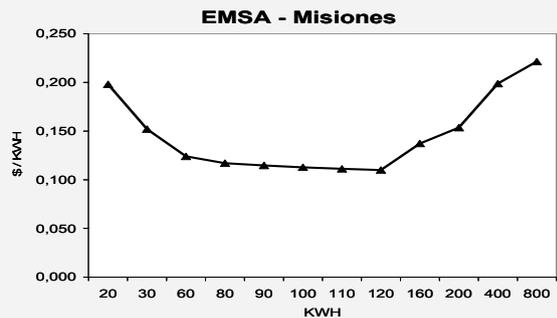
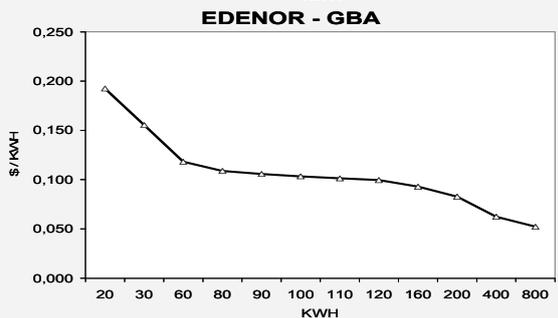
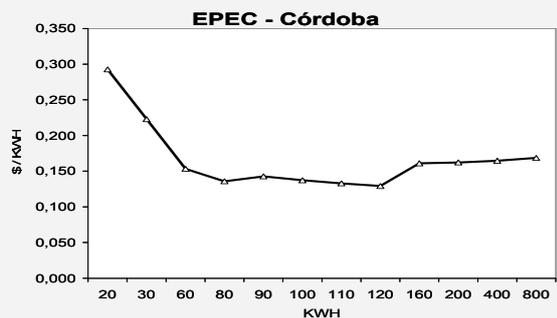
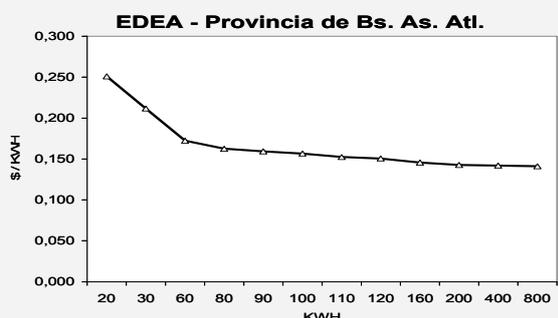
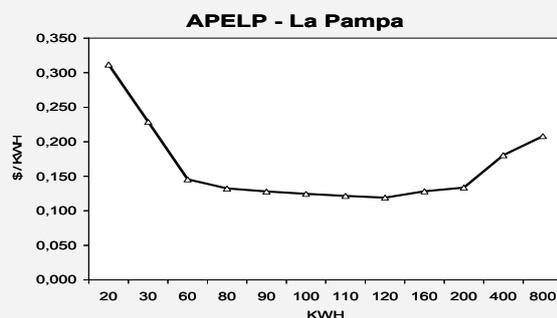
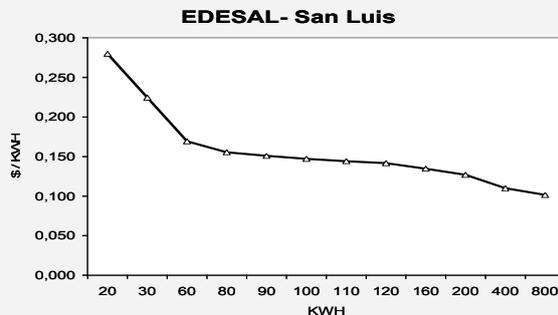
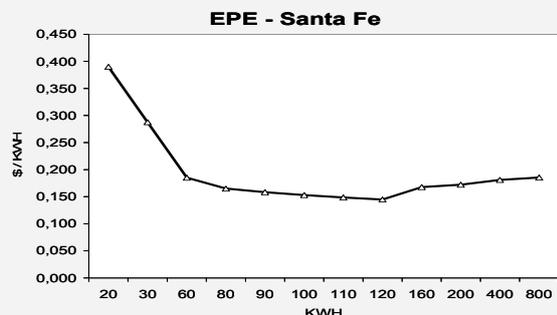
En otras palabras, esta última estructuración de las tarifas tiende a inducir un mayor consumo (incluso, superfluo atento a su baratura relativa) por parte de aquellos usuarios de superior poder adquisitivo y a castigar las

demandas de los de menores consumos y recursos. Desde el punto de vista social y, particularmente en casos como el argentino donde la generación se asienta, fundamentalmente, sobre recursos naturales no renovables, ello supone la desatención de objetivos de conservación de la energía, de uso racional de los recursos, medioambientales y, naturalmente, de equidad social.

Esquemas tarifarios residenciales, correspondientes a empresas privatizadas y públicas seleccionadas. Febrero-abril 2006 (\$/KWH según consumos medios)

EMPRESAS PÚBLICAS

EMPRESAS PRIVADAS



Nota: En la provincia de La Pampa, con la excepción de las localidades aisladas del Sistema Interconectado Provincial (SIP), en donde la Administración Provincial de Energía (APELP) es responsable de la distribución de energía a usuarios finales, el suministro a este tipo de usuarios en media y baja tensión, desde fines de 1980, se encuentra concesionado en 29 cooperativas eléctricas. La APELP, cuya actividad principal es la operación y mantenimiento de las líneas de transmisión de energía eléctrica en alta y media tensión, les vende la energía en bloque a estas cooperativas y ejerce sobre ellas el poder de policía y de fijación de las tarifas máximas. De esta manera, los valores tarifarios a usuarios residenciales proporcionados por APELP son un buen indicador de las tarifas de energía eléctrica en la provincia.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología, sobre la base de información de ADEERA.

La participación de los entes en los procesos de renegociación contractual

Respecto de su participación en los **procesos de renegociación contractual**, las normativas de origen son lo suficientemente difusas como para que, al momento de la revisión, puedan sancionarse nuevas normas (decretos y resoluciones) que priven a estos organismos de la endeble posibilidad de decidir aspectos claves del proceso de renegociación. En este sentido son de referencia obligada las disposiciones del Decreto N° 1.369/99 por el cual -en el marco de la segunda renegociación del contrato con Aguas Argentinas- el Poder Ejecutivo Nacional determina que “dada la complejidad técnica de las cuestiones atinentes a la regulación de la prestación del servicio de agua y cloacas resulta conveniente delegar [para esta renegociación] en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación [en manos de María Julia Alsogaray] la facultad de aprobar el texto ordenado del marco regulatorio y del contrato de concesión”.

En la órbita subnacional, entre otras, la normativa del sector de agua y saneamiento de Santa Fe hizo lo propio. El ENRESS fue mantenido al margen de la primera renegociación contractual con Aguas Provinciales de Santa Fe. Por Ley N° 11.665, se ratificaron las actuaciones que se venían llevando adelante desde 1997 en el marco del Decreto N° 726/97 y, a este efecto, se dispuso: “Facúltase al Poder Ejecutivo a renegociar con la Empresa Aguas Provinciales de Santa Fe SA el contrato de concesión celebrado el 27 de noviembre de 1995, para la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales” (art.1)¹⁸³. Como queda visto, de la presente ley surge la exclusión del organismo de “regulación” y del propio Poder Legislativo provincial, en la definición de aspectos decisivos del régimen de la concesión.

Tal como se mencionó recientemente, en alusión a la participación efectiva de los entes en los procesos de redefinición de planes de obras y mejoras, y en cuestiones tarifarias, los procesos de renegociación de los contratos anteriores a la emergencia se caracterizaron por su concentración en el ámbito de los respectivos ejecutivos. En este sentido, la crisis de la convertibilidad y las disposiciones en la materia de la Ley de Emergencia y sus decretos reglamentarios vienen a confirmar en una nueva coyuntura, y para el conjunto de los servicios públicos privatizados, una práctica que se venía corroborando en el sector en todos los casos en que se habían desarrollado renegociaciones anticipadas de los contratos.

Ya fue mencionado más de una vez a lo largo de este documento que la Ley de Emergencia, N° 25.561, autorizó al Poder Ejecutivo -ya a todas las jurisdicciones provinciales que adhirieran a la ley- a abrir un proceso de renegociación integral de los contratos de las prestadoras de servicios públicos (arts. 9 y 14). Para ello -y en contraposición a lo ocurrido en las readecuaciones previas- definió los principios rectores sobre los que debería estructurarse el proceso de revisión¹⁸⁴. Asimismo, por medio de los

¹⁸³ El artículo 1 continúa y precisa las materias sobre las que el Poder Ejecutivo podrá decidir en el marco de la renegociación. A saber: “Podrán aplicarse sistemas de compensaciones, adecuaciones del Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio (PGMDS), modificaciones al régimen tarifario, de pago y prestación del servicio, subsidios y/o la aplicación de otras alternativas que tiendan en general a la mejora del servicio, la tutela de los intereses del Estado y los usuarios, manteniendo el principio de igualdad de los oferentes y respetando la ecuación económica financiera original del contrato. A tal fin, se lo autoriza a celebrar los convenios que resulten necesarios”.

¹⁸⁴ A este efecto, el Poder Ejecutivo debía tener en cuenta los impactos de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución del ingreso; la calidad de los servicios prestados y de los planes de inversión previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas; y la rentabilidad de las empresas (art. 9). A su vez -y quizás previniendo la compleja red de relaciones

decretos reglamentarios de la ley se determinaron las instituciones que llevarían adelante el proceso renegociador y se definió la modalidad que éste debería adoptar.

En este sentido, en una primera instancia, la administración Duhalde le confió al Ministerio de Economía la responsabilidad de conducir el proceso, bajo la asistencia de una “Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos”, a la que estaban invitados a participar al Defensor del Pueblo de la Nación y un representante de los usuarios y consumidores (Decretos N° 293/02 y 370/02). Los acuerdos alcanzados entre las partes o, eventualmente, las sugerencias de rescisión contractual debían ser elevados por parte del Ministerio -*ad referendum* del Poder Ejecutivo- a consideración no vinculante de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Emergencia, creada por la ley (Decreto N° 293/02)¹⁸⁵.

Luego de casi un año y medio desde la creación de la Comisión de Renegociación, en el marco de la modificación de la Ley de Ministerios (Decreto N° 1283/03) y de la correspondiente creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el nuevo gobierno nacional de Néstor Kirchner -a dos meses de haber asumido- redefinió el esquema formal que conduciría la renegociación de contratos. Reemplazó a la Comisión de Renegociación precedente -que actuaba en la órbita del Ministerio de Economía- con la “Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos” (UNIREN – Decreto N° 311/03)- cuya inserción ministerial también involucraba al flamante Ministerio de Planificación.

Asimismo, redefinió las instancias del proceso renegociador. En adelante, si bien se respetaría la negociación “empresa por empresa”, los acuerdos alcanzados entre partes deberían atravesar una instancia de consulta pública (audiencias y/o documentos de consulta) y obtener sendos dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Una vez cumplidos tales requisitos, recién podría tener lugar la firma conjunta de los Ministros de Economía y Planificación *ad referendum* del Poder Ejecutivo para su elevación a consideración del Congreso de la Nación, que -según normativa posterior- contaría con un período perentorio para expedirse, bajo inminencia de la entrada en vigencia (60 días corridos) de la **sanción ficta** (Ley N° 25.790). En su caso, la última intervención sería del propio Poder Ejecutivo, quien tiene la potestad de decretar -o no- el acuerdo alcanzado.

En lo que aquí atañe, no puede obviarse una breve mención respecto del papel asignado por una y otra administración a los entes reguladores de servicios públicos en el proceso de renegociación. El gobierno de transición del senador Duhalde, a pesar de que contempló (originalmente) la inclusión en la Comisión de Renegociación de un representante del Defensor del Pueblo de la Nación y de otro de las asociaciones de usuarios; e, inclusive, a pesar de que consideró prudente contar con la presencia de los secretarios de las respectivas áreas de infraestructura afectadas, no optó por la incorporación de representantes de los entes reguladores. En este sentido -desde lo formal- su participación

de poder que emergería en el marco de proceso renegociador- la Ley de Emergencia estableció en su artículo 10 que, en ningún caso, las empresas prestadoras se encontrarían autorizadas -como consecuencia de sus propias disposiciones- a “suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones”. Vale decir, paralizar inversiones, sacrificar calidad o -entre otros- suspender parcialmente la prestación de los servicios. Posteriormente, el Decreto N° 293/02, reglamentario de la ley, incorporó como nuevo criterio que las renegociaciones “deberán contemplar en particular las inversiones efectivamente realizadas, así como las demás obligaciones comprometidas contractualmente” (art. 3).

¹⁸⁵ Para ampliar sobre la experiencia de renegociación de contratos de servicios públicos en la órbita nacional bajo la administración Duhalde, consultar Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003).

se limitó a facilitar toda información u opinión que el Ministerio le solicitase, sin contar con una silla en la mesa de negociaciones (Decreto N° 293/02, art. 2).

La administración Kirchner avanzó un paso más en términos del desdibujamiento de los organismos de regulación y control. Tanto como su antecesora, no los integró a la creada UNIREN. Sin embargo, en este caso, se prescribió formalmente su exclusión del proceso. A este efecto, la Ley N° 25.790, modificatoria de la Ley de Emergencia, señala que “las facultades de los entes reguladores en materia de revisiones contractuales, ajustes y adecuaciones tarifarias previstas en los marcos regulatorios respectivos, podrán ejercerse en tanto resulten compatibles con el desarrollo del proceso de renegociación que lleve a cabo el Poder Ejecutivo nacional”.

Ahora bien, pese a estas prerrogativas de forma, en la práctica -y sin desestimar particularidades según los sectores involucrados- pareciera que fue la administración Kirchner y no su antecesora quien -pese a haber reglado su circunscripción al mero papel de informantes- recurrió con mayor frecuencia y rigurosidad a los entes de control, dándole participación en la discusión a sus técnicos, gerentes y directores. En este sentido, la renegociación del contrato de Aguas Argentinas y su posterior rescisión son ilustrativas del papel que han asumido estos organismos, pese a las limitaciones de forma que pesan sobre ellos.

En la órbita subnacional, la situación es por demás heterogénea. En casi todos los casos, las provincias han adherido a las disposiciones de la Ley de Emergencia. Sin embargo, no en todas ellas se han iniciado renegociaciones contractuales en sentido estricto. Los casos de Misiones y Santiago del Estero, en el sector de agua y saneamiento, y de Formosa, en ambos sectores, son un buen ejemplo en este sentido (ampliar en secciones 3.2.3 y 3.3.3). De todos modos, en los casos en que se ha avanzado en la renegociación de los contratos, el liderazgo del proceso ha quedado, mayoritariamente, en los respectivos ejecutivos provinciales, en forma directa o por intermedio de sus ministros o secretarios -Buenos Aires (energía eléctrica -EE-), Catamarca (agua y saneamiento -AyS- y EE) y Córdoba (AyS)- y/o en comisiones de renegociación creadas al efecto -Corrientes (AyS), Jujuy (EE), Mendoza (AyS y EE), Santa Fe (AyS).

En general, estas comisiones fueron integradas por representantes del concedente, uno o dos ministros y/o secretarios afines al sector y, en algunos casos, el fiscal de Estado. Sin embargo, al igual que en el nivel nacional, los entes no han sido incluidos en ellas y han limitado su intervención en materia de renegociaciones al papel de asesores externos de las comisiones y, eventualmente, a organizar las audiencias públicas que la normativa dispone realizar en forma previa a la entrada en vigencia de las actas acuerdo. Así ha ocurrido en Mendoza, en el sector de agua y saneamiento, y se había previsto en Jujuy, en el caso de la energía eléctrica, aunque finalmente la audiencia pública en este caso fue suspendida reiteradamente.

En el caso de Corrientes, a pesar de la situación excepcional en la 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 N° 2.940/05) 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 contractual¹⁸⁶. En Córdoba, la renegociación del contrato de Aguas Cordobesas, quedó en manos del Ministerio de Obras Públicas, quien podía (pero no debía obligatoriamente) “requerir asistencia técnica al ERSEP” (Decreto N° 530/02) en forma previa a la toma de cualquier decisión en la materia.

Ahora bien, el caso de Córdoba da cuenta del papel reservado a los entes, en tanto que últimos eslabones en la cadena de implementación de las reformas definidas en los procesos de renegociación contractual enmarcados en la Ley de Emergencia. En octubre de 2004 se firmó un Acta Acuerdo transitoria y, a fines de 2005, por Ley N° 9.279 se aprobó el convenio de renegociación del contrato de concesión¹⁸⁷. Sin embargo, poco tiempo después de firmado el acuerdo, cuando se suponía que el ente regulador debía poner el “sello habilitante”, es decir, dictar la resolución que diera vía libre a la renegociación y, entre otras cosas, al aumento tarifario, el organismo objetó varios de los puntos acordados. En el contexto de una fuerte presión popular y tras advertir que los aumentos tarifarios podían llegar a alcanzar valores exorbitantes (de hasta un 500%), el ente suspendió la aplicación del nuevo régimen tarifario. Esta decisión obligó al gobernador De la Sota a firmar una nueva minuta de acuerdo con la empresa que delineó las bases de un nuevo convenio.

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 N° 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, inc. 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”.

Antes de concluir, una salvedad. Pese a no contar con capacidad de decisión, en su papel de asesores externos del poder concedente es posible pensar que los entes reguladores retienen cierto margen de influencia. Esto es así, en la medida en que, en algunos casos, son quienes organizan los concursos para contratar consultorías técnicas, redactan las versiones originales de las cartas de entendimiento, proponen los ejes sobre los que las cartas deben estructurarse, proveen los informes técnicos del servicio que sirven de insumos privilegiados a la hora de tomar las decisiones de readecuación contractual, tanto en materia de tarifas como -en consonancia- en cuestiones de obras, inversiones, deudas cruzadas, etc. En este sentido, en un contexto de vaciamiento de las dependencias de la administración central -heredado de la reforma del Estado y de los vastos programas de retiro voluntario- y por su especialización sectorial y funcional, es posible que, en algunas

¹⁸⁶ A este efecto, consultar: ETOSS (2003) y ENRESS (2004). En el caso de Santa Fe, la Comisión de Revisión del Marco Regulatorio y Contractual (Decreto N° 221/02), contempló la participación de un miembro de las asociaciones de consumidores.

¹⁸⁷ Los elementos centrales del Acta Acuerdo y del convenio de renegociación pueden consultarse en la sección 3.2.3 de este mismo documento.

jurisdicciones, sean estos organismos (y no la administración central e, inclusive, las propias comisiones de renegociación contractual) quienes cuentan -aún con todas las limitaciones mencionadas a lo largo de esta sección (falta de independencia económica y política, carencia de recursos humanos y presupuestarios)- con el *know how* necesario para proveer los insumos privilegiados en la materia. De esta forma, la decisión, que en definitiva tome el poder concedente, está -en algunos casos- formada sobre la base de insumos generados desde los entes reguladores y, por tanto, su margen de maniobra se despliega en el marco de las propuestas elevadas por estos organismos. Los procesos de renegociación contractual de la provincia de Mendoza, en ambos sectores, dan cuenta de este margen de luz para los entes de “regulación” y control.

La participación de los entes en los procesos de rescisión contractual

Por último, cabe referirse al grado de participación prevista para los entes en materia de decisiones relacionadas con la **rescisión del contrato de concesión, su rescate o prórroga**. En este aspecto, la normativa no presenta dificultades de interpretación: a los entes les cabe el papel de asesores del Poder Ejecutivo. Esto es así, en tanto el titular del servicio es en todos los casos el Estado -sea este nacional o provincial- y, por tanto, es el propio Estado quien en su carácter de titular concede la prestación del servicio al consorcio operador. En este sentido, en tanto poder concedente se atribuye para sí el derecho de rescisión, rescate o prórroga del servicio frente a causales específicamente determinadas en los contratos de concesión o frente a situaciones extraordinarias. De este modo, en términos generales, los entes autónomos se reservan el papel de emitir dictamen fundado o propiciar la rescisión del contrato de concesión, su rescate o prórroga que en todos los casos es determinada por el poder concedente¹⁸⁸.

La reciente experiencia doméstica de rescisiones de contratos de servicios públicos corrobora las prescripciones formales en la materia, aún cuando éstas mayoritariamente se hayan producido en el marco de (o como resultado de) extensos procesos de renegociación contractual originados en la emergencia económica. Así, tanto en los casos de Tucumán, (Aguas del Aconquija), Entre Ríos (EDEERSA), Santa Fe (Aguas Provinciales de Santa Fe) y Buenos Aires (Azurix Buenos Aires y Aguas del Gran Buenos Aires) como en su equivalente de jurisdicción nacional (Aguas Argentinas), los entes asumieron el papel de asesores externos del Poder Ejecutivo y se limitaron a elaborar algunos de los informes que les servirían al Ejecutivo para sustentar la decisión política de rescindir la concesión del servicio. En este sentido, en su relación con el Poder Ejecutivo los entes se convierten, de máxima, en asesores especializados cuyo dictamen (consulta u opinión) debe ser requerido como paso formal previo a la resolución definitiva en el ámbito de la autoridad de aplicación.

Sin embargo, en esta materia, queda abierta una importante posibilidad de intervención para estos organismos al momento en que se cumplan, en cada caso, los primeros períodos de

¹⁸⁸ En este sentido, el decreto reglamentario (N° 1.300/96) del marco regulatorio eléctrico de la provincia de Entre Ríos (Ley N° 8.916), en su artículo 42, define que: “Si fuese solicitada en término la prórroga de la concesión al Poder Ejecutivo, éste previo dictamen de la Secretaría de Energía y del Ente Provincial Regulador de la Energía, resolverá sobre el particular. El dictamen de la Secretaría hará referencia a los aspectos vinculados con la política energética provincial, mientras que el dictamen del Ente hará referencia al desempeño del concesionario en tanto prestador del servicio eléctrico”. En sentido similar, en el caso de la concesión del servicio de agua y saneamiento en Catamarca, el artículo 19 de la Ley N° 4.963 de marco regulatorio, define: “Extinción de la Concesión. Las causas de extinción de la concesión del servicio podrán ser por vencimiento del plazo contractual, por rescisión del contrato o por rescate de los servicios. La rescisión del contrato o el rescate de los servicios será dispuesta, cuando corresponda, por el Poder Ejecutivo de la Provincia, previa intervención del ENRECAT”.

gestión, establecidos en diez o quince años. Ha sido previamente mencionado que las concesiones de servicios públicos de infraestructura tienden a ser muy extensas, llegando inclusive, en la experiencia local, a los 95 años. Sin embargo, como contrapartida, no puede obviarse que los contratos de concesión en el sector eléctrico han dispuesto una cláusula, de algún modo, limitativa de este extenso período de concesión. A saber: la delegación en los entes autónomos de la capacidad de llamar a concurso público internacional para la venta del paquete mayoritario con una antelación no inferior a seis meses al vencimiento del período de gestión en curso¹⁸⁹. Al momento del cierre de este documento de trabajo solo en las privatizaciones de jurisdicciones nacional (EDENOR, EDESUR y EDELAP) se había cumplido el plazo estipulado para que el organismo de regulación y control (en este caso el ENRE) habilitara la licitación pública internacional para la venta del paquete de acciones mayoritario. Sin embargo, en el marco del proceso de renegociación dispuesto por la emergencia, el Poder Ejecutivo, a instancias del ENRE (esto es, por resolución del organismo) resolvió extender en cinco años el primer período de gestión en los tres casos). Más allá de esta primera experiencia en el orden nacional, teñida por la excepcionalidad de la emergencia, es posible esperar que en las jurisdicciones provinciales la capacidad de los entes de abrir las licitaciones para la venta de los paquetes mayoritarios pueda ser utilizada, tanto para consolidar la función regulatoria de estos organismos cuanto para ajustar algunos elementos del modelo de concesiones vigente.

Según se desprende de las consideraciones de la sección 4.4, los entes de “regulación” no tienen (o no asumen) atribuciones de regulación para definir planes de mejoras y obras, y aspectos tarifarios (régimen tarifario, oportunidad de revisiones y valor de las actualizaciones) ni tampoco para renegociar y/o rescindir por sí mismos los contratos de concesión (siquiera frente a incumplimientos expresamente pautados en los respectivos contratos). De forma que, en estas materias centrales de la prestación y regulación de los servicios, los entes -en líneas generales- limitan su papel al de meros asesores externos y/o habilitadores -al ser quienes ponen el “sello habilitante”- de decisiones que se toman en la órbita de las empresas prestadoras o de la autoridad de aplicación. Aquí, como se mencionó, les cabe -en función de condicionamientos de orden político, y de los recursos humanos y económicos con los que cuentan- cierto margen de intervención, al hacer uso (esto es, ejercer presión), para habilitar -o no- las decisiones de sus superiores jerárquicos.

Como contrapartida, aunque en el marco de cuestionamientos por parte de las empresas sobre el alcance de sus atribuciones, han asumido en mayor medida la función regulatoria vinculada con la delimitación normativa de aspectos de calidad, técnicos y reglamentarios, asociados a los sistemas de sanciones, audiencias públicas y regímenes de suministros -aunque, claro está, siempre en el marco de las restricciones impuestas por los pliegos y los contratos de concesión-. En este sentido, las tareas indiscutiblemente asumidas por los entes se limitan al control y la fiscalización, puesto que -inclusive- la aplicación de sanciones por parte de estos organismos ha sufrido de embates administrativos, permitidos por la

¹⁸⁹ A título ilustrativo, en el caso de la concesión de Energía San Juan, el artículo 6 del contrato de concesión define: “Con una antelación no inferior a SEIS (6) meses al vencimiento del período de gestión en curso, el EPRE o el organismo que lo reemplace, llamará a Concurso Público Internacional para la venta del paquete mayoritario, iniciando las publicaciones al efecto y establecerá el Régimen Tarifario y el Cuadro Tarifario, que se aplicarán durante los siguientes cinco (5) años. El Pliego bajo el cual se efectuará el referido Concurso Público deberá tener características similares a las del presente pliego, debiendo asegurar la máxima transparencia y publicidad y estimular la concurrencia de la mayor cantidad posible de interesados, quienes deberán acreditar experiencia técnica y de operación y satisfacer requisitos económicos referidos a Activos Totales y a Patrimonio Neto que sean, como mínimo, iguales a las exigidas en el pliego”. El resto de las privatizaciones eléctricas incluyen cláusulas similares en los contratos de concesión.

normativa vigente que, en la mayoría de los casos, autoriza los recursos de alzada sobre las resoluciones de los organismos de “regulación” y control.

4.5. La participación de usuarios y consumidores en los entes de “regulación”. El caso de las audiencias públicas

El auge de la prestación privada de servicios públicos esenciales, el impulso creciente de la “democracia participativa” y la desestimación de otras alternativas de participación ciudadana -tales como las comisiones de usuarios, las consultas de opinión u otras- han dado lugar a la aceptación colectiva de que las audiencias públicas son uno de los espacios privilegiados para la participación ciudadana en el sector de los servicios públicos.

Desde el punto de vista formal, se trata de la instancia administrativa por medio de la cual los responsables de tomar las decisiones públicas -en este caso, los entes “reguladores” y/o el Poder Ejecutivo- abren un espacio que permite el intercambio de información, propuestas e inquietudes de naturaleza técnica, regulatoria o de control entre todos los actores interesados. De esta forma, pueden participar en ellas, además de las autoridades y las empresas prestadoras, los usuarios y consumidores a título individual y/o representados por las asociaciones responsables de proteger sus intereses, y -en función de cada jurisdicción- por defensores de los usuarios instituidos para la ocasión¹⁹⁰.

Las audiencias públicas cumplen una función de control en la medida en que abren al público en general decisiones que, de otro modo, se tomarían a puertas cerradas en los despachos oficiales (y, cuando no, en las propias empresas prestadoras). Pese a esto, las audiencias, al menos en la experiencia doméstica, no han logrado dar un paso más, hasta convertirse en verdaderas instancias de debate público con efectiva capacidad de influir en la toma de decisiones. Esto ha sido así, en la medida en que, por lo general, fueron escasamente convocadas y, cuando así se hizo, tuvieron lugar una vez que las partes - poder político y empresa prestadora- ya habían arribado “extraoficialmente” a acuerdos específicos, difíciles de modificar luego de las audiencias¹⁹¹.

Sin dejar de tener presentes las limitaciones de esta herramienta en el plano local, a continuación se repasan algunas de las pautas formales que caracterizan al sistema de audiencias públicas vigente en los sectores de agua y saneamiento y energía eléctrica, en el nivel nacional y el subnacional.

En términos esquemáticos, un sistema de audiencias públicas debería contemplar, en sí mismo, dos exigencias. En primer lugar, la obligatoriedad de que las mismas sean celebradas en forma previa a la toma de determinadas decisiones, las que deberían estar tipificadas en la normativa vigente. En segundo lugar, la obligatoriedad de fundamentar las desestimaciones de opiniones vertidas por los participantes en caso de no tomarlas en cuenta, cuando -como es el caso generalizado en el país- se trata de instancias no vinculantes.

La primera de las exigencias es ciertamente respetada en la experiencia local (Cuadro N° 4.6). Sobre un total de 24 entes “reguladores” en funciones, en 18 casos estos organismos

¹⁹⁰ A título ilustrativo, en el decreto reglamentario de la Ley N° 24.065 se dispone: “Para el proceso de audiencia pública el ENRE instrumentará una mecánica de representación orgánica de los usuarios, que será aplicable en todos aquellos casos en que las decisiones del Ente afecten su interés general, en particular, al tratarse los cuadros tarifarios o cuestiones vinculadas a la calidad de servicio” (Decreto N° 1.398/92, inciso d.3 j)).

¹⁹¹ Para ampliar sobre el papel que esta herramienta asumió en el orden nacional para el conjunto de los servicios públicos de infraestructura, consultar: López, A. (2007).

tienen la obligación de convocar a audiencias públicas en forma previa a tomar determinadas decisiones, y sólo en dos de ellos (ETOSS y OCEBA) la decisión de utilizar -o no- esta herramienta queda a disposición del organismo¹⁹². De hecho, son sólo tres los casos en que la obligación de convocar a audiencias está determinada en resoluciones dictadas por los propios organismos (EROSP, OCABA y ERSAC), de modo que las bases de sustentación legal de la audiencias se encuentran mayoritariamente (quince entes) fijadas en normas emanadas del Poder Legislativo. Finalmente, en los cuatro casos restantes (AOSC, EPRAC, ENRESS y ERSACT) las audiencias públicas -contra las recomendaciones en la materia y el propio discurso privatizador de “acercar los servicios a la ciudadanía”- no se encuentran previstas en la normativa.

Cuadro N° 4.6. Audiencias públicas. Normativa de origen y reglamentos

Jurisdicción	Ente Regulador	Audiencias Públicas Obligatorias	Norma	Audiencias Públicas Vinculantes	Reglamento de Audiencias Públicas
Entes multisectoriales					
Catamarca	ENRECAT	Sí	Ley	No	Resolución 64/96
Chubut	OMRESP	Sí	Ordenanza	No	-
Córdoba	ERSEP	Sí	Ley	No	Resolución 3/01
Formosa	EROSP	Sí	Resolución	No	Resolución 422/97
Jujuy	SUSEPU	Sí	Ley	No	Ley 5.317
La Rioja	EUCOP	Sí	Ley/Decreto*	No	Resolución EUCOP (s/d)
Salta	ENRESP	Sí	Ley	No	Resolución 30/97
Entes sectoriales - Agua y Saneamiento					
Buenos Aires	OCABA	Sí	Resolución	No	Resolución 14/01
Corrientes	AOSC	Sin AP	-	-	-
Mendoza	EPAS	Sí	Ley	No	Resolución 7/07
Misiones	EPRAC	Sin AP	-	-	-
Santa Fe	ENRESS	Sin AP	-	-	-
Sgo. del Estero	ERSAC	Sí	Resolución	No	Resolución 28/98
Tucumán	ERSACT	Sin AP	-	-	-
Estado Nacional	ETOSS	No	-	-	Resolución 140/95
Entes sectoriales - Energía Eléctrica					
Buenos Aires	OCEBA	No	-	No	Resolución 118/99
Entre Ríos	EPRE	Sí	Ley	No	Resolución 55/96
Mendoza	EPRE	Sí	Ley	No	Resolución 37/99
Río Negro	EPRE	Sí	Ley	No	Resolución 490/00 / Ley 3.284
San Juan	EPRE	Sí	Ley	No	Resolución 18/97
San Luis	CRPEE	Sí	Ley	No	Decreto Reglamentario 569/95
Sgo. del Estero	ENRESE	Sí	Ley	No	Resolución 43/95
Tucumán	EPRET	Sí	Ley	No	Resolución DEP 58/96
Estado Nacional	ENRE	Sí	Ley	No	Resolución 30/04

*: La Ley N° 6.120 de 1996 que dispuso la creación del EUCOP autorizó a la Función Ejecutiva a determinar por medio de un decreto y en acuerdo general de ministros las competencias, estructuras y demás instancias del ente creado (art. 22).

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

A partir de lo anterior, pueden extraerse varias conclusiones. Por un lado, debe notarse que la previsión normativa de este recurso se encuentra mayormente extendida entre los entes

¹⁹² En el caso de Córdoba, la normativa original de creación del ERSEP (Ley N° 8.835) no preveía la convocatoria obligatoria a audiencias públicas. Con motivo de la conflictiva renegociación contractual con Aguas Cordobesas (ver sección 3.2.3), la legislatura de la provincia incorporó dos modificaciones clave en esta materia. Por un lado, modificó el artículo 20 de dicha ley de modo tal que, en adelante, en forma previa a la modificación de los cuadros tarifarios de los servicios públicos la autoridad regulatoria deberá convocar, en forma obligatoria, a una audiencia pública. Asimismo, modificó la ley entonces vigente de Audiencia Pública Legislativa (N° 9.003 y modificatorias), de modo tal que la convocatoria a una audiencia pública legislativa pase a ser obligatoria en los casos en que el cuerpo deba analizar aspectos “referidos a la prestación de servicios públicos, que importen su concesión, privatización, estatización, renegociación contractual, modificación tarifaria, rescisión de contrato con el prestador o todo otro asunto que pueda afectar derechos y/o intereses de los usuarios y consumidores” (Ley N° 9.319).

del sector eléctrico y en los entes multisectoriales. Los cuatro organismos que no contemplan ningún tipo de consulta pública de este tipo son, justamente, entes del sector del agua. Inclusive, en la órbita nacional, el ETOSS si bien contaba con la capacidad de convocar a audiencias públicas, para lo cual, inclusive, en el año 1995 dictó un reglamento, no se trataba ésta de una obligación dispuesta en el Marco Regulatorio del sector (Decreto N° 999/92) si no de un derecho a utilizar por el organismo en los casos “que el Directorio del ETOSS establezca” (Resolución N° 140/95, art. 2). En el sector de la energía eléctrica la excepción es el OCEBA, quien a diferencia de las prescripciones vigentes en el sector eléctrico en el nivel nacional -y que fueron mayormente reproducidas en las jurisdicciones subnacionales- dejó en manos del organismo la opción de convocar o no a audiencia pública -como en el ETOSS- según “lo determine el Directorio del organismo” (Resolución N° 118/99, Anexo 1, art. 2).

Con independencia de estos casos, cuando la convocatoria a audiencia pública es obligatoria, siempre debe realizarse en forma previa a la toma de determinadas decisiones. Más allá de cuestiones de forma, procedimentales, que en líneas generales se repiten en todos los reglamentos, es interesante repasar los principales motivos tipificados que obligan a su convocatoria.

Cuadro N° 4.7. Audiencias públicas. Principales motivos que obligan a su convocatoria

Jurisdicción	Ente Regulador	Otorgamiento de concesiones	Tarifas	Abuso de posición dominante	Impulso de obras y mejoras	Renegociaciones contractuales	Violaciones contractuales
Entes multisectoriales							
Catamarca	ENRECAT		X	X			X
Chubut	OMRESP				X		
Córdoba	ERSEP		X				
Formosa	EROSP		X			X	
Jujuy	SUSEPU		X	X	X	X	
La Rioja	EUCOP		X	X	X		
Salta	ENRESP		X				
Entes sectoriales - Agua y Saneamiento							
Buenos Aires	OCABA			X			
Corrientes	AOSC		X				
Mendoza	EPAS						
Misiones	EPRAC				X		
Santa Fe	ENRESS						
Sgo. del Estero	ERSAC						
Tucumán	ERSACT						X
Estado Nacional	ETOSS						
Entes sectoriales - Energía Eléctrica							
Buenos Aires	OCEBA						
Entre Ríos	EPRE		X	X	X		
Mendoza	EPRE	X	X	X			
Río Negro	EPRE		X	X	X		X
San Juan	EPRE		X	X	X	X	X
San Luis	CRPEE		X	X	X		
Sgo. del Estero	ENRESE		X				
Tucumán	EPRET		X				
Estado Nacional	ENRE		X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Tal como se desprende del Cuadro N° 4.7, las modificaciones tarifarias son el motivo por excelencia que demanda una instancia pública de discusión (quince casos), seguido por el impulso de obras y mejoras (nueve casos) y la presunción de abuso de posición dominante u otras prácticas lesivas de la competencia (nueve casos). En esta última dimensión, resulta lógico que la obligación se encuentre asociada primariamente a entes del sector eléctrico y, en menor medida, a entes multisectoriales, debido a que las características del sistema

eléctrico pueden dar lugar, aún en el contexto subnacional en el que opera una sola empresa distribuidora eléctrica de envergadura por jurisdicción, a prácticas anticompetitivas por medio de la integración vertical en el sector¹⁹³.

Asimismo, en un sólo caso (EPRE de Mendoza) está prevista la convocatoria a audiencia pública como paso previo al otorgamiento de una concesión de servicio público. Esto es así, aun cuando la bibliografía especializada sugiere poner a discusión del público, en general y de los afectados directos, la oportunidad y conveniencia de que el Estado se desprenda de la operación de los servicios, así como la modalidad específica de tercerización a implementar. El Proyecto de Ley de Régimen Nacional de Servicios Públicos elevado por la administración Kirchner al Congreso de la Nación para su tratamiento, en este aspecto, es (o era, dado que ha perdido estado parlamentario) audaz. Allí, se postulaba explícitamente que “El Poder Ejecutivo Nacional -a través del órgano de control- convocará a audiencia pública previo a determinar la modalidad de prestación del servicio público entre las previstas en el artículo 9º de la presente ley” (Expediente N° 0043-PE-04, art. 7).

Llamativamente, la obligación de convocar a audiencias públicas en el marco de procesos de renegociación contractual se encuentra expresamente prevista sólo en tres de los organismos: SUSEPU, EROSP y EPRE San Juan. Teniendo en cuenta que los contratos de concesión de servicios públicos son, por definición, contratos de largo plazo (ver sección 3) hubiera sido prudente que la normativa contemplara la obligatoriedad de llamar a audiencias públicas frente a modificaciones de los contratos. En los sectores de infraestructura, en general, y por el contexto macroeconómico y las particularidades que asumió el proceso de privatización doméstico, en particular, el uso (cuando no el abuso) de las renegociaciones contractuales eran ciertamente previsibles.

En este contexto, fue recién en el marco del proceso de renegociación abierto por la Ley de Emergencia, que dispuso -entre otros aspectos de procedimiento (ver sección 4.4.3)- la obligación de realizar una audiencia pública en cada renegociación contractual, que este recurso comenzó a ser utilizado en forma más sistemática tanto a nivel nacional como subnacional.

Durante la década de 1990, las audiencias públicas realizadas en el marco de las recurrentes readecuaciones contractuales en el orden nacional fueron tan escasas, en número, como por su influencia sobre el curso de las negociaciones¹⁹⁴. Un claro ejemplo en este sentido es el hecho de que, en el caso del sector de agua y saneamiento, pese a que el contrato de Aguas Argentinas fue (injustificadamente) renegociado en los años 1994 y 1998, la primera audiencia en el sector recién tuvo lugar en el marco de la revisión quinquenal de 2001 (que se realizó con tres años de retraso respecto de las pautas contractuales)¹⁹⁵. En el sector eléctrico, si bien fue recurrente el uso de este mecanismo para la determinación de la necesidad pública de obras y mejoras, más allá de esta causal de convocatoria, en otras

¹⁹³ En este sentido, la integración vertical de los consorcios operadores de las empresas de distribución de electricidad provincial respecto de empresas transportistas y generadoras locales no ha sido poco usual. Tal el caso, por ejemplo, de *Électricité de France* que, en su momento, controlaba el capital de la EDEMSA, así como el de las principales generadoras ubicadas en la región (Central Hidroeléctrica Los Nihules y el Diamante) y de la transportista troncal Distrocuyo.

¹⁹⁴ Para ampliar sobre los procesos de renegociación contractual de los servicios públicos de jurisdicción nacional, consultar: Azpiazu, D. (2003); Azpiazu (2002a).

¹⁹⁵ Para ampliar sobre la audiencia pública de 2001, consultar: López, A. (2007). En cuanto a los recurrentes procesos de renegociación contractual de Aguas Argentinas, ver: García, A. (1998); Lentini, E. (2000); ETOSS (2003).

materias sólo se destaca la audiencia pública convocada con motivo del “apagón de EDESUR”. En esa oportunidad, quedó en evidencia hasta qué punto las audiencias han funcionado como un espacio en el cual pueden expresarse los damnificados -quienes en este caso por efecto de la presión pública obtuvieron mínimas compensaciones por los daños percibidos- pero no han logrado constituirse en instancias de debate público en las que se discuten aspectos esenciales del sistema de prestación, regulación y control¹⁹⁶.

En el orden subnacional, aunque la convocatoria a audiencias públicas ha sido más usual que en la jurisdicción nacional, tampoco han asumido todo el protagonismo que posibilitan las leyes provinciales en el sector. Ahora bien, cuando la comparación se establece entre los dos sectores objetos de este estudio, es notorio que las audiencias han sido más recurrentes en el sector eléctrico. Provincias como, por ejemplo, Tucumán, han realizado doce audiencias públicas para discutir modificaciones tarifarias desde la privatización en 1995, y Río Negro o Mendoza -entre otras provincias- también han utilizado con relativa frecuencia este recurso. Sin embargo, esto no impidió, por ejemplo, que en la provincia de Jujuy se implementaran varios aumentos parciales de la tarifa eléctrica -que incluyeron a sectores residenciales- sin haberse realizado en forma anticipada las audiencias públicas respectivas (luego de que la convocatoria sufriera tres amparos ante la Justicia por cuestiones procedimentales), tal como consta en la normativa vigente (marco regulatorio sectorial y adhesión provincial a la Ley de Emergencia). Por su parte, en el sector del agua son varias las provincias que -aun contando con legislación que demanda su convocatoria obligatoria frente a temáticas puntuales (por ejemplo, modificaciones tarifarias)- hasta el año 2007 aún no habían realizado audiencia pública alguna (EROSP, SUSEPU, EUCOP, ENRESP, ERSAC, entre otros). Como resultado, en los casos de Jujuy, La Rioja y Salta se han registrado aumentos de tarifas a usuarios residenciales sin la realización previa de audiencia pública, según lo indica la normativa vigente.

En el nivel subnacional, la relativamente escasa utilización de las audiencias puede vincularse con el corto lapso temporal transcurrido entre la privatización y la crisis de 2001. Recuérdense que en el interior del país el grueso de las privatizaciones tuvo lugar entre los años 1995 y 1998, de modo que hasta iniciado el nuevo siglo en pocos casos se habían cumplido los plazos estipulados -en general de cinco años- para las revisiones de tarifas. Más allá de esto, el débil ejemplo brindado por la jurisdicción nacional ciertamente no promovió el uso de este recurso para discutir otros aspectos del régimen de prestación, como podrían ser las mejoras y las obras, también contemplados por la normativa. La experiencia de La Rioja en el sector eléctrico es ilustrativa del tipo de trabas que enfrentan los entes “reguladores” al momento de, precisamente, regular.

La privatización de EDELAR tuvo lugar en el año 1995, de modo que en el año 2000 correspondía realizar la revisión quinquenal de tarifas. Habiendo rechazado la propuesta de la empresa prestadora de elevar las tarifas del servicio en un 14,4% respecto de las tarifas vigentes, el EUCOP dio inicio al proceso de revisión y determinación del nuevo régimen y cuadro tarifario de electricidad para el período 2000-2005. En este contexto, convocó a una audiencia pública para el mes de septiembre de 2000 -la primera que tuvo lugar en la provincia-, en la que participaron la empresa afectada, la Defensora de los Usuarios, autoridades públicas de orden provincial (gobernador, legisladores) y nacional (representantes de entes de regulación y control de diversos puntos del país), y entidades

¹⁹⁶ Al respecto, consultar: Pistonesi, H (2000) y Azpiazu, D. (1999).

representantes de los usuarios (grupos de vecinos, centros vecinales). A los tres meses de haberse realizado la audiencia, el EUCOP emitió resolución definitiva (Resolución N° 001/Acta 071) por medio de la cual determinó la aprobación de un nuevo cuadro tarifario que fijaba una rebaja del 14% de la tarifa eléctrica vigente. La reacción de EDELAR no se hizo esperar. Por medio de un recurso de aclaratoria ante el EUCOP y, posteriormente, un recurso de reconsideración ante el Órgano Ejecutivo logró alcanzar un acuerdo por medio del cual las tarifas fueron reducidas en un 10%. La experiencia de La Rioja es útil para poder medir las potencialidades de esta herramienta, así como también para conocer sus limitaciones¹⁹⁷.

Ahora bien, tanto en el orden nacional como en el subnacional, las audiencias públicas convocadas en el marco del proceso de renegociación contractual regido por la Ley de Emergencia (N° 25.561) y sus respectivas adhesiones provinciales se convirtieron -en los casos en que efectivamente fueron convocadas en forma previa a la implementación de los aumentos tarifarios- en un canal meramente formal, en el que progresivamente hasta las propias organizaciones de defensa del consumidor tendieron a ver desalentada su participación. Tal el caso, por ejemplo, de la audiencia realizada en diciembre de 2007 en Tucumán. Allí, si bien se contó con la participación del Defensor del Pueblo de la provincia, de diversos sindicatos y, por supuesto, de la empresa prestadora y ADEERA, las organizaciones de defensa del consumidor y la Federación Económica de la provincia se autoexcluyeron. Esto fue así debido a que la audiencia tenía previsto discutir la última etapa del aumento tarifario pautado en el acta de renegociación integral que ya contaba con aprobación parlamentaria y que, casi por definición, convertía a la audiencia en un espacio de mera forma. De este modo, tuvo escaso atractivo para el público en general, a sabiendas de la imposibilidad de detener el aumento tarifario del 10%, ya aprobado legislativamente.

La experiencia de Entre Ríos, también en el sector eléctrico, pareciera ser distinta. En la audiencia pública para discutir el aumento de la tarifa de ENERSA y dos cooperativas entrerrianas participaron, además de las autoridades, representantes de diferentes entidades intermedias (entre ellos, el Colegio de Abogados de Entre Ríos, que se desempeña como defensor oficial de los usuarios) y organismos de energía de las provincias de Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Chaco y Formosa. Asimismo, estuvo presente el presidente del Instituto de Promoción de Cooperativas y Mutuales de Entre Ríos, la Mesa de Jubilados y Pensionados de Paraná, representantes de otras cooperativas eléctricas, usuarios y público en general. En este caso, inclusive, la convención constituyente está evaluando la posibilidad de otorgarle rango constitucional a esta herramienta, lo que -naturalmente- conllevaría una nueva oportunidad para el debate público provincial en múltiples aspectos. El hecho de que ENERSA sea una empresa estatal no puede dejar de ser tenido en cuenta a la hora de evaluar el papel asumido por este espacio.

En la órbita nacional, las audiencias públicas realizadas en la postconvertibilidad han contado con el constante compromiso del Defensor del Pueblo de la Nación, quien se hizo presente frente a cada audiencia. Sin embargo, la defensoría no ha extendido este impulso al resto de las jurisdicciones -a excepción de la audiencia convocada en Córdoba con motivo de la renegociación de Aguas Cordobesas-, legando este espacio a sus pares locales -en los casos en que estos existen-, quienes no siempre asumieron su compromiso tan decididamente como en la órbita nacional. De esta manera, este espacio -tanto como

¹⁹⁷ Para ampliar sobre la experiencia de La Rioja, consultar: Cuello, C.V. (2001).

ocurría en las “catárticas audiencias” de los años noventa- no fue más que la consecución “formal” de esta instancia, en tanto, las decisiones finales raramente retoman las consideraciones vertidas en las audiencias o, incluso, las actas acuerdo enviadas para su aprobación parlamentaria (si es que el orden no ha sido inverso) incluyen nuevos acuerdos “a puertas cerradas” entre partes y no contemplan elementos distintos a los discutidos en las audiencias (caso EDENOR y EDESUR)¹⁹⁸.

A partir de esto último, conviene repasar la segunda de las exigencias previstas por la normativa: la obligatoriedad de fundamentar las desestimaciones de opiniones vertidas por los participantes de las audiencias. Ya se ha mencionado el hecho de que, en el país, es generalizada la norma que hace de las audiencias públicas instancias no vinculantes. En este contexto, y para que -al menos normativamente- esta herramienta tenga la capacidad de influir el curso de las decisiones, la mayor parte de los reglamentos de audiencias públicas -en la generalidad de los casos dictados por los propios entes- han contemplado la obligación de que la “las opiniones mayoritarias que se expresen en las audiencias públicas convocadas, deberán ser ponderadas en las decisiones que adopte la autoridad regulatoria, indicando -en su caso- los fundamentos y motivos por los cuales dichas conclusiones no fueron recibidas” (Ley del Nuevo Estado de Córdoba, N° 8.835, art. 20).

Como ha ocurrido con frecuencia en el ámbito de los servicios públicos privatizados, estas prescripciones -o pequeñas oportunidades que brinda la normativa- no han sabido -o querido- ser aprovechadas. Ni por las autoridades, para legitimar su accionar o, inclusive, contar con la presión ciudadana para equiparar el poder relativo respecto de las empresas prestadoras; ni por la ciudadanía, sin la suficiente experiencia para apropiarse de las diversas herramientas de democracia participativa contempladas en el sector de los servicios públicos. Aún queda mucho camino por recorrer en materia de audiencias públicas. La normativa vigente, si bien podría ser apuntalada, crecientemente otorga algunos canales sobre los que transitar hacia una mayor participación ciudadana en el sector.

4.6. El fin de los entes “reguladores”

Por último, un elemento frecuentemente olvidado: la defensa de usuarios y consumidores. Más allá de las atribuciones con las que cuentan estos organismos es importante preguntarse respecto de sus fines. Esto es, ¿cuál es la meta que ordena y guía su intervención en el proceso de “regulación” y control? Pese a que la literatura especializada comúnmente ha remarcado la escasa importancia que la normativa privatizadora local le asignó a la defensa de los usuarios y consumidores, es interesante corroborar que -con las solas excepciones de Corrientes y Santa Fe en el sector de aguas- los entes domésticos tienen entre sus misiones **en forma expresa** la defensa de sus derechos (Cuadro N° 4.8). En algunos casos, esta obligación es definida en la letra de los marcos regulatorios (es decir, de modo más genérico) y, en otros, son las propias leyes que crean estos organismos aquellas que enumeran taxativamente, entre las obligaciones de los entes, la de defender los derechos de usuarios y consumidores. Ahora bien, para analizar el impacto potencial de esta obligación es necesario poner en contexto estas normas, es decir, pensarlas en relación con el resto de las disposiciones que acompañaron al proceso privatizador.

¹⁹⁸ En septiembre de 2005, al firmarse el acuerdo provisorio con EDENOR, el Centro de Educación al Consumidor (CEC) reclamó públicamente la convocatoria a nuevas audiencias públicas para debatir los alcances de los acuerdos alcanzados con EDESUR y EDENOR. La entidad planteó que las audiencias realizadas en el mes de abril de ese mismo año “no pueden tomarse como válidas porque las propuestas que se trataron fueron rechazadas por las empresas que ahora firmaron otra clase de acuerdo” (Diario Clarín, 22/09/2005).

Cuadro N° 4.8. Derechos de los usuarios

Jurisdicción	Ente Regulador	Defensa explícita de usuarios	1° instancia para reclamos
Entes multisectoriales			
Catamarca	ENRECAT	Sí	Indistinto
Chubut	OMRESP	Sí (EE)	Prestador
Córdoba	ERSEP	Sí	Prestador
Formosa	EROSP	Sí	Prestador
Jujuy	SUSEPU	Sí	Prestador
La Rioja	EUCOP	Sí	Prestador
Salta	ENRESP	Sí	Indistinto
Entes sectoriales - Agua y Saneamiento			
Buenos Aires	OCABA	Sí	Prestador
Corrientes	AOSC	No	Prestador
Mendoza	EPAS	Sí	Prestador
Misiones	EPRAC	Sí	Prestador
Santa Fe	ENRESS	No	Prestador
Sgo. del Estero	ERSAC	Sí	Prestador
Tucumán	ERSACT	Sí	Prestador
Estado Nacional	ETOSS	Sí	Prestador
Entes sectoriales - Energía Eléctrica			
Buenos Aires	OCEBA	Sí	Prestador
Entre Ríos	EPRE	Sí	Prestador
Mendoza	EPRE	Sí	Prestador
Río Negro	EPRE	Sí	Indistinto
San Juan	EPRE	Sí	Indistinto
San Luis	CRPEE	Sí	Indistinto
Sgo. del Estero	ENRESE	Sí	Indistinto
Tucumán	EPRET	Sí	Prestador
Estado Nacional	ENRE	Sí	Prestador*

*: El usuario podrá recurrir directamente ante el ENRE cuando se trate de reclamos por falta de suministro y en caso de denuncias por seguridad pública.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

A raíz del diseño regulatorio, la protección estatal de usuarios y consumidores presentes y futuros fue (y es) insuficiente. La ley fundante de la reforma del Estado (N° 23.696) no contempló el cuidado de este tipo de derechos y, con escasas excepciones las legislaciones específicas (marcos regulatorios sectoriales) poco o nada han reglamentado al respecto. Asimismo, las leyes claves en esta materia no han sido sancionadas sino con un enorme retraso temporal. A título ilustrativo -tal como ya fuera mencionado en la sección 2 de este documento-, la discusión de la nueva Ley Nacional de Defensa de la Competencia (N° 25.156) tomó casi ocho años en el Congreso de la Nación, para ser finalmente sancionada en 1999. Situación similar atravesó la discusión de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor (N° 24.240), que no fue sancionada sino hasta septiembre de 1993, cuando ya se habían privatizado los cuatro servicios públicos domiciliarios de jurisdicción nacional (agua y saneamiento, electricidad, gas y telefonía). Inclusive, en la propia Ley de Defensa del Consumidor, pese a que es de “orden público” y rige en todo el territorio nacional, se dispuso su carácter supletorio en materia de servicios públicos, lo que -naturalmente- conspiró contra que sus aspectos más garantistas pudieran ser aplicados en estos sectores en los aspectos ya regulados por su normativas específicas (leyes marco, decretos reglamentarios, resoluciones de los entes, etc.). En este sentido, podría marcar un cambio de tendencia que el Congreso de la Nación haya aprobado recientemente la Ley N° 26.361, modificatoria de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor. Esta nueva norma, además de plantear numerosas mejoras en la materia, en lo que aquí concierne, no sólo ha abolido la supletoriedad de esta ley en materia de servicios públicos, sino que, a su vez, resguarda el principio de la “normativa más favorable al consumidor”. Aún queda por dilucidarse hasta

qué punto los contratos de concesión y las prácticas establecidas (“derechos adquiridos”) limitarán, o no, la aplicación efectiva de esta reforma.

Sin embargo, es importante resaltar que, más allá del plexo normativo de orden general que acompañó a los entes, la letra que dispone sus obligaciones los alejó -prácticamente en todos los casos- del rol de mediadores entre partes (por demás desiguales) para colocarlos formalmente en el papel de defensores de una de ellas (la más débil). En este sentido, el papel residual que han cumplido estos organismos en materia de defensa de usuarios y consumidores, quizá se explique más por las escasas herramientas otorgadas a estos organismos para que hicieran efectivas sus atribuciones y, por tanto, por la debilidad institucional con la que se forjaron, que debido a cuestiones de forma vinculadas con (supuestas) imprecisiones en materia de misiones y funciones.

En este sentido, el papel que asumieron estos organismos en el marco de la aceptación acrítica del paquete privatizador explica el importante margen de desprotección en el que se encuentran usuarios y consumidores. A este efecto, son de público conocimiento los abusos existentes en materia de recargos aplicados por el pago de facturas fuera de término y los plazos para la resolución de reclamos, la recepción de facturas, el pago de indemnizaciones a los usuarios por reclamos de importes incorrectos y/o facturas ya abonadas. Sin embargo, hay otros tres elementos tan importantes como estos últimos que han concitado menor interés y que, por lo tanto, ameritan un tratamiento independiente. A saber: la modalidad en la que los usuarios y consumidores deben realizar las quejas y reclamos; las disposiciones que habilitan la suspensión del servicio por falta de pago y, la creación de regímenes de tarifa social para determinadas categorías de usuarios.

4.6.1. Quejas y reclamos

El derecho de los usuarios de recurrir indistintamente a la empresa prestadora o al ente respectivo para la radicación de quejas, reclamos o denuncias, se convierte en un elemento central para revertir su situación de desprotección. La obligatoriedad de atravesar una instancia ante la empresa prestadora en forma previa a rubricar la demanda en el ente respectivo no sólo ha inhibido -se estima- la radicación de denuncias por parte de los usuarios, sino que también los ha dejado en manos de las estrategias comerciales de las empresas. En este sentido, es una práctica común la resistencia de las prestadoras a asignar los “números de reclamo”, en los que consta el tipo de denuncia y la fecha, de modo tal de inhabilitar el conteo de los días a partir de los que los usuarios -frente a una respuesta insatisfactoria de hecho o por omisión- se encontrarán autorizados para acercarse al organismo de control, que -contra entrega del número de reclamo- recibirá la queja correspondiente. El problema, en estos casos, es que la normativa autoriza -por lo general- plazos demasiado extensos (o, inclusive, no precisa plazos) para que las empresas deban dar respuesta a los reclamos de los usuarios y, a su vez, sobre el período de tiempo que debe transcurrir hasta que el ente del sector se encuentre autorizado a recibir al usuario, lo que -naturalmente- desalienta a los consumidores a hacer cumplir sus derechos.

El Cuadro Nº 4.8 es ilustrativo en esta materia. En la mayoría de los casos, es el prestador la primera instancia obligatoria para que los usuarios efectúen los reclamos. De esta manera, es recién después -y luego de haber cumplido una serie de requisitos y procesos bastante engorrosos- que los usuarios pueden acercarse al organismo de control a efectivizar su denuncia -en los casos en que se corroboró una respuesta insatisfactoria- o bien, a intentar buscar una solución -frente a la omisión del prestador-. En este sentido, son sólo seis los casos en que la normativa prevé que los usuarios puedan radicar su denuncia

en forma indistinta -es decir, a opción del interesado- ante el ente o la empresa. Si bien esto es, sin duda, una prescripción más garantista para usuarios y consumidores, es útil tener en cuenta que -de todos modos- la práctica más habitual, aún en estos casos, es que los usuarios se acerquen primero a la empresa prestadora y, en segunda instancia, ante el organismo.

4.6.2. Suspensión del servicio por falta de pago

“Obras Sanitarias de la Nación estará facultada para proceder al corte de los servicios luego de vencido el tercer mes de atraso en el pago del importe fijado por la respectiva tarifa”. Así, la letra del artículo 38 de la Ley N° 13.577 estableció la suspensión del servicio por falta de pago. Sin embargo, ello no impidió la consolidación de prácticas menos restrictivas: los elevados índices de morosidad en el sector de agua y saneamiento (que supieron llegar hasta el 30% o 40%) no fueron castigados con los correspondientes cortes del servicio dispuestos por la normativa¹⁹⁹. Múltiples razones, entre las que priman el resguardo de la salud pública y la obligación del Estado de garantizar el acceso a un bien público fundamental, explican la consolidación de este “uso y costumbre” en contradicción con las disposiciones legales, que -inclusive, aunque en muchísima menor medida- se hizo extensivo a otros de los sectores de infraestructura, tales como la energía eléctrica y el gas natural.

La privatización de los servicios públicos, naturalmente, vino acompañada de importantes modificaciones en esta materia. Para sus promotores, debía revertirse la práctica no escrita de imposibilidad de corte del servicio por deudas de los usuarios, consolidada durante la gestión estatal. De esta forma, en el nuevo paradigma de gestión, los usuarios y consumidores devinieron “clientes” y, por tanto, sujetos capaces de recibir -o no- el servicio en función de su efectiva capacidad de pago; perspectiva, ésta que fue fortalecida a su vez (y, entre otros múltiples elementos) con la modificación de los criterios de tarifación de estos servicios (centralmente, por medio de la anulación de los “subsidiados cruzados” en todos los casos a excepción del servicio de agua y saneamiento).

Como resultado, es ampliamente mayoritario el número de jurisdicciones que autorizó la suspensión **total** del servicio por falta de pago a usuarios residenciales, y minoritario el conjunto de estados provinciales que contempló una suspensión **parcial** (o restricción) de los servicios. Asimismo, en la casi totalidad de los casos se les garantizó a las empresas el derecho a cortarles el servicio por falta de pago a las dependencias estatales, quienes en el marco del nuevo régimen de prestación debían ineludiblemente pagar por los servicios recibidos. Y, por último, en el sector de agua y saneamiento en siete casos se dispuso la imposibilidad de corte del servicio por esta causa a organismos o instituciones afectadas a la prestación de servicios sociales (Cuadro N° 4.9).

¹⁹⁹ En el caso de las facturaciones adeudadas a OSN, las consecuencias del no pago -en ausencia de cortes del servicio- se hacían visibles al momento de venta de la propiedad afectada, debido a que el saldo de la deuda (limitado a los últimos cinco años, puesto que las deudas anteriores prescribían) era un requisito obligatorio para realizar el cambio de titularidad.

Cuadro N° 4.9. Suspensión del servicio por falta de pago. Usuarios residenciales y otras categorías de usuarios

Jurisdicción	Ente Regulador	AyS y EE (Usuarios residenciales)		AyS (Usuarios residenciales)	AyS (Otras categorías de usuarios)
		Total	Parcial	Intervención obligatoria del ER	
Entes multisectoriales					
Catamarca	ENRECAT	EE	AyS	No	Servicios sociales
Chubut	OMRESP	EE	AyS	Sí (previa)	Servicios sociales
Córdoba	ERSEP	EE	A	No	Servicios sociales
Formosa	EROSP	AyS y EE	-	Sí (previa)	-
Jujuy	SUSEPU	AyS y EE	-	No	-
La Rioja	EUCOP	EE	AyS	Sí (posterior)	Servicios sociales
Salta	ENRESP	EE	AyS	No	-
Entes sectoriales - Agua y Saneamiento					
Buenos Aires	OCABA	-	Sí	No	Servicios sociales
Corrientes	AOSC	Sí	-	No	Servicios sociales y Entidades públicas
Mendoza	EPAS	Sí	-	No	-
Misiones	EPRAC	Sí	-	Sí (previa)	-
Santa Fe	ENRESS	Sí	-	No	Servicios sociales (sólo hospitales)
Sgo. del Estero	ERSAC	Sí	-	Sí (previa)	-
Tucumán	ERSACT	Sí	-	Sí (posterior)	-
Estado Nacional	ETOSS	Sí	-	No	-
Entes sectoriales - Energía Eléctrica					
Buenos Aires	OCEBA	Sí	-		
Entre Ríos	EPRE	Sí	-		
Mendoza	EPRE	Sí	-		
Río Negro	EPRE	Sí	-		
San Juan	EPRE	Sí	-		
San Luis	CRPEE	Sí	-		
Sgo. del Estero	ENRESE	Sí	-		
Tucumán	EPRET	Sí	-		
Estado Nacional	ENRE	Sí	-		

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

El Cuadro N° 4.9 arroja una conclusión ineludible: en esta materia ambos sectores reciben un tratamiento diferencial. Mientras que en el caso de la energía eléctrica todas las jurisdicciones autorizaron la suspensión total del servicio por falta de pago, en el de agua y saneamiento en seis de los ejemplos se contempló la suspensión parcial del servicio frente a la imposibilidad de pago de los usuarios residenciales. Asimismo, en tres de las jurisdicciones en las que está permitido el corte total del servicio en el sector de agua y saneamiento (Misiones, Santa Fe y Tucumán) la normativa dispone la suspensión parcial del suministro como instancia previa al corte total, de forma que esta instancia de apercibimiento genere un espacio para la posible resolución del conflicto (plan de pagos por la mora incurrida) entre el usuario y la empresa.

Estas diferencias, sin duda, reflejan la diversidad de riesgos asociados a la falta de acceso a uno u otro servicio. Sin embargo, y sin negar esta tendencia, hay un dato que no es menor: en tres de los casos en que se prevé la restricción -en lugar de (La Rioja y Buenos Aires), o como paso previo al (Santa Fe) corte del servicio- en realidad esta opción no ha surgido en el momento de la privatización sino en los albores de la crisis de la convertibilidad²⁰⁰.

²⁰⁰ En el caso de La Rioja, la Ley N° 7.173 de septiembre de 2001 modifica específicamente el artículo 26, inc. f) de la Ley N° 6.281 de marco regulatorio del sector. En Buenos Aires esta modificación quedó plasmada en el nuevo marco regulatorio del sector (Decreto N° 878/03). En Santa Fe, en el marco del conflictivo proceso de renegociación del contrato con la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe, fue incluida por primera vez en el Acta Acuerdo del 25 de agosto de 2000 la figura de la restricción del servicio por falta de pago. Esta disposición fue luego retomada en las sucesivas actas acuerdo entre partes firmadas en el proceso de renegociación y,

Inclusive, en la provincia de Río Negro, en enero de 2002, se sancionó la Ley N° 3.573 que dispuso la suspensión por sesenta días de cortes de suministro domiciliario de los servicios públicos de gas, electricidad y agua potable a todos los usuarios de la provincia que se encontrasen afectados por los atrasos salariales de la administración pública provincial o municipal, en situación de desocupación o en una condición socioeconómica que impidiera el cumplimiento de sus obligaciones (art. 1)²⁰¹.

En ese entonces, los elevados niveles de pobreza aumentaron los índices de incobrabilidad de las empresas a tal punto, que de haber llevado la política de cortes de servicio hasta sus últimas consecuencias, habrían comprometido seriamente los derechos básicos de millones de habitantes y la salud pública en general. De hecho, no pueden obviarse los importantes conflictos que han existido en esta materia en provincias como Santa Fe y Buenos Aires, en donde para intentar moderar el impacto de la normativa ha intervenido el Defensor del Pueblo de la provincia -en el primer caso- y se han corroborado amparos colectivos impulsados por las asociaciones de defensa del consumidor -en el segundo-²⁰².

A este efecto, son ilustrativas algunas de las declaraciones de la Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento (AFERAS) -que agrupa a la mayoría de las entidades relevadas en este estudio- efectuadas durante el año 2001. Por ejemplo, en el mes de junio, en la Declaración de Tucumán, se sostuvo: “Advertimos una preocupante falta de inversiones en el sector, fundamentalmente en la expansión de los servicios. Entendemos, asimismo que es prioritario atender la situación de la población con serias dificultades para afrontar el pago de la tarifa (punto 5)”. Unos meses después, en septiembre, ya en los prolegómenos del estallido de la convertibilidad, la Declaración de Buenos Aires, manifestó: “Resulta preocupante el incremento sostenido de la masa de usuarios imposibilitados de afrontar el costo de las tarifas. Urge, por lo tanto, definir recursos que mediante subsidios eficientes, sean dirigidos a esta franja poblacional, pues el corte de los servicios sanitarios afecta directamente a la salud básica de la población. Por otra parte, la presencia de dichos subsidios constituirá la respuesta de una sociedad civilizada a dicha imposibilidad de pago” (punto 2)²⁰³.

Asimismo, las experiencias de Tucumán y Jujuy también permiten corroborar el grado de conflicto que pueden ocasionar los cortes de servicios esenciales. En el primer caso, las particularidades que asumió la privatización del servicio de agua y saneamiento originaron una campaña de “no pago” como forma de protesta ante el aumento tarifario de 106% que

finalmente, incluida en el régimen transitorio aprobado por el Decreto N° 1.358/07 y la Resolución del MOSPyV N° 191/07 para SA de capital estatal Aguas Santafecinas.

²⁰¹ En esta línea, en el marco de la reestatización del servicio en el ámbito del AMBA, el nuevo marco regulatorio de Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA - Ley N° 26.221) dispuso la prohibición de cortes totales de suministro a usuarios residenciales, así como la imposibilidad de la empresa de restringir o cortar el servicio a hospitales, sanatorios y cárceles, sean estos públicos o privados (art. 81).

²⁰² La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, en su Informe Anual 2001-2002, a este respecto afirmó: “la empresa concesionaria es proclive a esgrimir el argumento del corte inmediato del servicio ante la morosidad del usuario, lo que carga de angustia a los ciudadanos de bajos recursos”. Y algún tiempo después alegó: “sobre las amenazas de corte de servicio por falta de pago, que a pesar de contemplarlo la ley de privatizaciones, consideramos que ese derecho de la concesionaria como medio para exigir el cobro es socialmente inequitativo” (Informe Anual 2003-2004, citado en Pesce, J., 2006). A título ilustrativo, en la provincia de Buenos Aires, la asociación civil Usuarios y Consumidores en Defensa de sus Derechos interpuso un amparo colectivo contra Aguas del Gran Buenos Aires para impedir el corte del servicio a los usuarios del partido de Moreno y plantear que se declare la inconstitucionalidad del artículo 34 del apartado 2 de la Ley N° 11.820 (marco regulatorio del sector). Al respecto, consultar:

http://www.cedha.org.ar/es/iniciativas/derecho_al_agua/contenido/jurisprudencia/fallos/13_aguas_ba.doc .

²⁰³ Al respecto, ampliar en: <http://www.aferas.org.ar/Resoluciones.htm> .

acompañó la llegada de Aguas del Aconquija (Crenzel, E., 2004). En este contexto, en el marco de las renegociaciones previas a la rescisión del contrato, la Legislatura provincial aprobó, con modificaciones, el Acta Acuerdo consensuada entre la empresa y el gobierno provincial. Entre las modificaciones, incluyó la imposibilidad de corte del servicio por falta de pago, lo que implicaba -en los hechos- una modificación a la letra del marco regulatorio del sector (Ley N° 6.529, art. 78). Posteriormente, durante el período en que ENOHSA gerenció la empresa, el ERSACT -por orden del Ministerio de Producción- dictó la Resolución N° 205/99 en la que se contemplaba la restricción del servicio por falta de pago para los usuarios residenciales. Sin embargo, en el año 2004, una vez que la empresa estatal Sociedad Aguas del Tucumán ya había sido instituida, un fallo judicial de la Cámara Contencioso Administrativa estimó “insuficiente” la resolución que el ERSACT le había otorgado a este asunto (Resolución N° 205/99) y requirió al Poder Ejecutivo una “reglamentación a modo de procedimiento previo para la ejecución del corte del servicio de agua y/o cloacas al cliente moroso”. Como resultado, el 16 de abril de 2004 fue dictado el Decreto N° 1.091/3, que es el que rige actualmente este asunto en la provincia. Desde entonces, si bien está permitido el corte del servicio por falta de pago a usuarios residenciales, la normativa contempla que, en el caso en que estos tengan cortados los servicios de gas natural y/o de electricidad en el momento de inicio de las acciones para implementar la restricción (primero) y corte (en caso de no saldarse la deuda) del servicio, el prestador queda inhabilitado para aplicar su derecho de corte o restricción del servicio hasta tanto los servicios de gas y electricidad sean restituidos.

En el caso de Jujuy esta problemática fue “saldada” de un modo particular. Allí, el Código de Aguas de la provincia prohíbe el corte o restricción del servicio por falta de pago. Pese a esta disposición, el marco regulatorio del sector, sancionado por decreto cuando aún se impulsaba la privatización del agua en la provincia (Decreto N° 3.218-OP-95) dispuso esta atribución entre los derechos de la empresa prestadora. Sin embargo, puesto que este tema persistía irresuelto, en el Marco Regulatorio Eléctrico (Ley N° 4.888 de 1996) se dispuso la facturación unificada de ambos servicios, el eléctrico y el de agua y saneamiento (art. 64) en tanto este último “sea prestado por organismo estatal o empresa con participación estatal mayoritaria”, tal como ocurre en la actualidad. De esta manera, pese a que el consumo viene desglosado en la factura, puesto que el pago es unificado y el servicio de electricidad es pasible de ser cortado por mora, la normativa vigente genera un claro desincentivo al no pago.

Ahora bien, en el sector del agua es interesante corroborar que, en seis casos (es decir, en más de un tercio de las jurisdicciones) se dispone la intervención del organismo regulador en los procedimientos de corte o restricción del servicio. Así, mientras que en cuatro de ellas (Chubut, Formosa, Misiones y Santiago del Estero) se prevé que la comunicación sea previa a efectuar el corte o restricción, en dos de ellas (La Rioja y Tucumán) la comunicación al ente puede ser posterior aunque “inmediata”. En cualquier caso, no debe dejar de notarse que en nueve jurisdicciones la participación del ente no está prevista como instancia de mediación en la implementación del derecho de corte del servicio con el que cuentan las empresas (Cuadro N° 4.9). Esta situación, facilita el abuso por parte de las empresas, que urgidas frente al no pago, son proclives a eludir los procedimientos previstos para el corte, que aunque no incluyan la participación del ente sí prevén la comunicación fehaciente al usuario moroso y el respeto de plazos de tiempo explícitamente determinados. Las declaraciones del Defensor del Pueblo de Santa Fe representan un buen ejemplo en este sentido: “Se reitera una vez más, la gran cantidad de quejas de los clientes de esa empresa

[Aguas Provinciales de Santa Fe] acerca de las intimaciones de pagos recibidas por deudas de un solo bimestre”. Esto fue así, aún cuando la normativa estipula taxativamente que la mora debería ser, como mínimo, de tres meses calendario a partir del vencimiento original de la factura (Informe Anual 2003-2004, citado en Pesce, J., 2006).

En el sector eléctrico, las disposiciones vigentes no contemplan este tipo de participación de los organismos de control en relación con la aplicación de cortes del servicio por falta de pago a usuarios residenciales. Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires, por medio del Decreto N° 143/03 se aprobó en febrero de 2003 una metodología para la suspensión y corte del suministro de energía eléctrica, aplicable en el supuesto de los “servicios esenciales”²⁰⁴ contemplados en el marco regulatorio (pero no reglamentados hasta ese entonces), que prevé la intervención del OCEBA en forma previa al corte del servicio, con el fin de que el organismo pueda convocar a las partes en conflicto a una audiencia con la consigna primordial de arribar a la suscripción de un acuerdo conciliatorio en el corto plazo (art. 4)²⁰⁵. Inclusive, se dispone que en el caso en que el consenso entre las partes no fuera posible ambas deberán presentar ante el OCEBA un plan de mantenimiento de servicios mínimos hasta tanto se resuelva el conflicto en forma definitiva (art. 5). Desde la sanción de este decreto, el ente ha actuado en la materia según las disposiciones vigente y nunca se ha llegado a la situación de corte del servicio a las categorías de usuarios allí contempladas. Se trata, sin duda, de una buena práctica en la materia que, sería beneficioso poder replicar en otras jurisdicciones.

A diferencia de lo que ocurre en el sector eléctrico, en donde la provincia de Buenos Aires es la única que contempla la prohibición unilateral del servicio a instituciones afectadas a la prestación de servicios sociales, en el caso de agua y saneamiento estas prescripciones son bastante usuales (Cuadro N° 4.9). De hecho, son siete las provincias que prohíben el corte de servicios, sea total o parcial, a hospitales, salas de primeros auxilios, escuelas de nivel EGB, estaciones de bomberos y/u otras entidades que brinden servicios sociales. Asimismo, debe notarse que, entre ellas, las provincias de Buenos Aires y Catamarca incluyen dentro de estas prerrogativas a servicios sociales públicos como de orden privado.

4.6.3 La implementación de regímenes de tarifa social

El establecimiento de subsidios directos o de una tarifa social a los usuarios de menores recursos no estuvo dentro de las preocupaciones a la hora del diseño de los marcos regulatorios y de los contratos de concesión. Los cuadros de tarifación se elaboraron con criterios “eficientistas”, de modo de intentar reflejar los respectivos costos de prestación del servicio. Con estos objetivos, se buscó dismantelar el esquema de subsidios cruzados vigentes durante la prestación estatal -con éxito parcial- al tiempo que poco se avanzó en la implementación de subsidios directos a usuarios de bajos recursos²⁰⁶.

²⁰⁴ Según el artículo 3 del decreto, se considera “servicios esenciales al suministro de energía eléctrica a hospitales, salas sanitarias, alumbrado público, estaciones de bombeo para la distribución y tratamiento de agua potable, desagües cloacales y pluviales, bomberos, dependencias de la Administración Pública Provincial y Municipal, y toda otra actividad calificada como tal por la Autoridad de Aplicación”.

²⁰⁵ Debe notarse que en el caso de los hospitales públicos, las salas de primeros auxilios y las escuelas públicas de nivel EGB, en realidad, la imposibilidad de corte deriva de la exención de pago.

²⁰⁶ Las tarifas diferenciales para jubilados -beneficio que en general está presente en la mayoría de las prestadoras- no son incluidas dentro del análisis por considerarse un subsidio horizontal y no específicamente dirigido a sectores de bajos recursos.

En efecto, la normativa regulatoria contemplaba la posibilidad de otorgar subsidios a determinados grupos de usuarios, pero no establecía mecanismos precisos para su formulación. Si bien las leyes de marco regulatorio y/o creación de los entes de regulación, como tales, establecían los principios generales sobre cada materia, en la mayoría de las jurisdicciones no hubo reglamentaciones posteriores inmediatas sobre este tema específico. En consecuencia, al inicio de las concesiones, casi no existía ningún esquema de subsidio directo o tarifa social²⁰⁷. En cambio, la normativa sí era precisa en cuanto a la responsabilidad financiera de estos instrumentos, quedando plasmada en los contratos y marcos regulatorios la obligación del concedente -es decir, del Estado como titular del servicio- sobre los costos asociados al otorgamiento de estos beneficios.

Sin embargo, con el advenimiento de la recesión y la crisis económica, la necesidad de un esquema de subsidios cobró mayor entidad, a partir de los reclamos por parte de los usuarios e, inclusive, de los concesionarios. Para los usuarios, la reducción de la tarifa significaba una mayor garantía de continuar con el servicio, sin correr el riesgo de verse afectados por su posible corte o restricción (ver 4.6.2). Para las concesionarias, el beneficio provenía de dos factores: por un lado, en el marco de un aumento de la incobrabilidad, les aseguraba la cobranza de un segmento crítico de usuarios; y, por el otro lado, les permitía reclamar un aumento para aquellos usuarios que mostraban una mayor capacidad de pago. De esta manera, la tarifa social se convirtió en una nueva dimensión de la agenda regulatoria argentina²⁰⁸.

En este marco, a partir de 1998 los entes reguladores, con distinta celeridad y alcance, fueron implementando diversos mecanismos de subsidios directos hasta alcanzar un total de 25; 14 en el servicio de agua potable y saneamiento, y 11 en el de distribución de energía eléctrica (Cuadro N° 4.10). Si bien podría esperarse un mayor avance en el sector del agua debido a su carácter de derecho humano fundamental como también a la existencia de normas que prohíben el corte total del servicio en la mayoría de las jurisdicciones, no existen diferencias marcadas entre la extensión del beneficio en ambos sectores.

En relación con la fecha de implementación, ya con anterioridad al año 2002 habían comenzado a aplicarse casi la mitad de los esquemas de tarifa social²⁰⁹. El primer antecedente lo constituye Mendoza, quien ya contaba con este beneficio desde que el servicio de agua y saneamiento estaba en manos del Estado provincial y luego permaneció vigente ante la gestión privada²¹⁰. Posteriormente, recién en el año 1998 se instrumenta este

²⁰⁷ En el sector de agua y saneamiento, en La Rioja y Mendoza durante la gestión estatal -es decir, en forma previa a la concesión de los servicios- ya existían regímenes de tarifa social. Por su parte, en Catamarca, la tarifa social comenzó a implementarse junto con el inicio de la gestión privada.

²⁰⁸ La discusión sobre la implementación de un régimen único de tarifa social para los servicios públicos domiciliarios llegó al Congreso de la Nación, en donde se encuentran en tratamiento distintos proyectos de creación de este tipo de subsidios -que, hasta el momento- no han superado la instancia de media sanción en algunos de los cuerpos-. Ampliar en: <http://www.diputados.gov.ar>.

²⁰⁹ Antes de la devaluación, en once jurisdicciones existía algún tipo de subsidio directo. Luego, se sumaron trece más (del total se excluye a San Luis, ya que no se cuenta con la fecha de comienzo de la tarifa social).

²¹⁰ En Mendoza, la Ley N° 6.044 de marco regulatorio, en su artículo 26, contemplaba la implementación de un subsidio para consumo doméstico, que debía ser reglamentada por el Poder Ejecutivo para que entrase en vigencia en el marco de la prestación privada del servicio. Sin embargo, la reglamentación de este subsidio se hizo esperar y, hasta tanto esto ocurrió, la empresa Obras Sanitarias de Mendoza mantuvo los subsidios existentes durante la gestión estatal y, por tanto, comenzó a reclamar una compensación al Estado provincial por el subsidio de 26 mil beneficiarios "heredados" de la empresa estatal. Frente a la falta de respuesta del gobierno, la empresa decidió, entre otros, suspender el porcentaje del canon afectado al poder concedente. Finalmente, ese asunto fue reglamentado en diciembre de 2001 (Decreto N° 2.340/01). Sin embargo, su aplicación efectiva comenzó en el año 2006, cuando en el marco de la renegociación contractual (primera carta de entendimiento,

subsidio en una nueva jurisdicción -Salta, también en el sector de agua y saneamiento-, para luego extenderse paulatinamente hacia el resto. En este sentido, en varias jurisdicciones se puede atribuir una demora en poner en funcionamiento estos subsidios²¹¹. Sin embargo, hay que considerar que, en rigor, no se puede imputar a los entes reguladores por la tardía instrumentación de esquemas de tarifa social. La normativa establecía claramente que el concedente era responsable financiero y político de otorgar los subsidios. De este modo, las agencias no podían crear instrumentos que no eran de su competencia y mucho menos, financiarlos.

Cuadro N° 4.10. Tarifa social. Fecha de inicio y normativa básica

Jurisdicción	Ente Regulador	Tarifa social	Año de implementación	Normativa básica
Entes multisectoriales				
Catamarca	ENRECAT	Sí (AyS), No (EE)	2000*	s/d
Chubut	OMRESP	Sí (EE), No (AyS)	2004**	Ordenanza 9.060/04
Córdoba	ERSEP	Sí	2005 (AyS) 2003 (EE)	s/d
Formosa	EROSP	Sí	2005 (AyS) 2001 (EE)	Res. 115/05 (AyS) Res. 832/01 (EE)
Jujuy	SUSEPU	Sí	2002	Ley 5.306
La Rioja	EUCOP	Sí (AyS), No (EE)	2001***	Res. 27/01 y Res. 28/01
Salta	ENRESP	Sí	1998 (AyS) 2000 (EE)	Res. 68/99 (AyS) Res. 27/00 (EE)
Entes sectoriales - Agua y Saneamiento				
Buenos Aires	OCABA	Sí	2002	Resolución 74/02
Corrientes	AOSC	Sí	2005	Decreto 2.940/05
Mendoza	EPAS	Sí	s/d***	Decreto 2.340/01
Misiones	EPRAC	Sí	2000	s/d
Santa Fe	ENRESS	Sí	1999	Decreto 2.141/99
Sgo. del Estero	ERSAC	Sí	1999	Decreto 699/99
Tucumán	ERSACT	Sí	2005	s/d
Estado Nacional	ETOSS	Sí	2002	Resolución 02/02
Entes sectoriales - Energía Eléctrica				
Buenos Aires	OCEBA	Sí	2002	Resolución 17/2002
Entre Ríos	EPRE	Sí	1999	Decreto 1693/99
Mendoza	EPRE	No	-	-
Río Negro	EPRE	No	-	-
San Juan	EPRE	Sí	2002	Ley 7.264
San Luis	CRPEE	Sí	S/d	s/d
Sgo. del Estero	ENRESE	Sí	2000****	s/d
Tucumán	PRET	Sí	2007	Ley 7.896
Estado Nacional	ENRE	No	-	-

* En estas empresas, la tarifa social se comenzó a aplicar al inicio de la concesión privada.

** Si bien desde el año 2000 existía una tarifa social otorgada por la provincia, en este caso se toma la fecha de implementación de la tarifa social municipal, ámbito de jurisdicción del OMRESP y de la empresa respectiva.

*** En estas empresas, la tarifa social estaba vigente con anterioridad a la privatización del servicio.

**** La tarifa social no está vigente en la actualidad, sino que el beneficio fue discontinuado en el año 2002. En su reemplazo, en el año 2003 se estableció un subsidio del 100% para cuatro localidades de la provincia por un lapso de tres años.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología.

Esta asignación de responsabilidades queda en evidencia en el sector de distribución de energía eléctrica. En efecto, tanto en el ámbito nacional como en el provincial se crearon

Ley N° 7.491) el Estado efectuó un reconocimiento de deuda, a favor de la empresa por la 17,9 millones de pesos, correspondientes a la deuda por subsidios a usuarios de escasos recursos devengada durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de enero de 2005 (art. 1, Anexo).

²¹¹ En Tucumán, recién a fines del año 2007 se establece la tarifa social para el servicio de energía eléctrica, en el marco de la renegociación contractual, homologada por la Ley N° 7.896. Así, los potenciales beneficiarios no contaron con este beneficio en los años de mayor crisis económica. Similar peculiaridad se constata en Santiago del Estero, donde llamativamente se resolvió discontinuar en el año 2002 los subsidios sobre las tarifas vigentes de energía eléctrica a instituciones de bien público, jubilados e indigentes, pese que en la Ley N° 6.497 establecía un plazo de cinco años, a partir de marzo de 2000. En su lugar, se implementó la gratuidad del servicio en cuatro localidades para todos los pobladores e instituciones provinciales (Decreto Serie "C" N° 0.582/03).

diversos fondos para subsidiar, directa o indirectamente, a determinados usuarios finales²¹². Sin embargo, la disponibilidad de recursos no se tradujo unívocamente en la implementación de una tarifa social, como queda de manifiesto ante la ausencia de este beneficio en varias jurisdicciones²¹³.

Dentro de las provincias que implementaron algún tipo de tarifa social se verifica una diversidad de criterios de elegibilidad, de esquemas de financiamiento y de montos subsidiados. Respecto a la elección de beneficiarios, existen diversas modalidades que pueden abarcar tanto aspectos socio-económicos como niveles de consumo del servicio en cuestión. En general, se utiliza uno o más parámetros, entre ellos el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-, la presencia de algún plan de empleo gubernamental, la condición de actividad -pasivo, ocupado o desocupado- y el nivel de ingreso. En algunos casos, el cumplimiento de todos los requisitos convierte a un usuario en beneficiario de la tarifa social mientras que, en otros, se elabora una fórmula con diferentes datos para determinar la correspondencia y el grado de beneficio a otorgar²¹⁴.

En relación al financiamiento, como se mencionó, la normativa establece que el concedente debe proveer los fondos, ya que también es quien determina su otorgamiento. Sólo en tres casos se comprueban recursos provenientes de las prestadoras, ya sea con un esquema mixto (EDEFOR y Aguas de Corrientes) o bien sólo con fondos de la responsable del servicio (Agua de los Andes, aunque en este caso se trata de una empresa pública).

Respecto al origen de los recursos de los concedentes para financiar los subsidios, se constata la utilización de fondos públicos, ya sea de manera directa -recursos tributarios u otros fondos específicos, provinciales o nacionales- o bien a través de exenciones impositivas -como es el caso de Buenos Aires-. De esta manera, se castiga más fuertemente a los hogares que no cuentan con el servicio, quienes además de esta carencia, contribuyen en su financiamiento -por intermedio de rentas generales-, mostrando la inequidad del esquema para este segmento de la población²¹⁵.

Por último, en relación a los montos subsidiados, también se encuentra una marcada heterogeneidad. Una primera alternativa implica otorgar un beneficio porcentual de la factura -que incluso puede alcanzar su monto total para ciertas categorías, en función de la situación socioeconómica-, o bien establecer una tarifa fija reducida que permite acceder a un determinado nivel de consumo²¹⁶.

En definitiva, el esquema de tarifa social se ha extendido a casi todas las jurisdicciones que privatizaron algún servicio público. Sin embargo, cabe destacar la demora en su

²¹² En el nivel nacional, los recursos para subsidios directos están contemplados por el Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales -que junto al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior conforman el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica-. En el ámbito provincial, cada jurisdicción creó un fondo similar que se nutre, principalmente, de la distribución de partidas de sus pares nacionales. A modo de ejemplo, vale citar el Fondo Provincial de Compensaciones Tarifarias (Córdoba), el Fondo Provincial de la Energía Eléctrica (Catamarca), entre otros.

²¹³ A la vez, tampoco hay certeza de estos recursos hayan sido la fuente de financiamiento de los subsidios de aquellas provincias que sí implementaron tarifas sociales.

²¹⁴ En Salta -para ambos servicios-, Mendoza y Misiones, por ejemplo, el porcentaje del subsidio se establece a partir de una fórmula polinómica que incluye datos socioeconómicos del hogar.

²¹⁵ Una evaluación realizada por Bondorevsky, D. (2007) sobre la focalización del subsidio en algunas provincias revela la presencia de un fuerte error de exclusión; es decir, hogares que cumplen con los requisitos para acceder a la tarifa social que, sin embargo, no están incluidos dentro de los beneficiarios.

²¹⁶ En el caso de agua y saneamiento, tal restricción sólo es posible cuando el servicio es medido, que, como se analizó, no está muy extendido entre los usuarios residenciales.

implementación y la diversidad de criterios existentes. Por último, hay que resaltar que el esquema de financiamiento perjudica particularmente a los hogares sin servicios.

En suma, de la sección 4.6 se desprende que pese a ciertas prescripciones formales que, en mayor medida, le adjudican a los entes la función expresa de proteger y resguardar los derechos de usuarios y consumidores, este tipo de atribuciones se insertan en un régimen de prestación más amplio que, en definitiva, termina desdibujando las posibilidades reales de estos organismos de hacer un uso efectivo de la manda para la que fueron instituidos. El sistema mayoritario por el cual los usuarios y consumidores recién pueden acceder al ente en segunda instancia, el amplio avance de las disposiciones en materia de restricción y, sobre todo, corte de los servicios por falta de pago y, finalmente, la aplicación tardía de regímenes de tarifa social, no revirtieron la desprotección de usuarios y consumidores heredada del conjunto de normas de orden general que instituyeron el programa de privatizaciones en el país (Ley de Reforma del Estado, de Defensa de la Competencia, de Defensa del Consumidor).

En suma, el papel asumido por los entes de “regulación” no puede analizarse en forma aislada de la impronta general que acompañó al programa de privatizaciones doméstico y, en particular, del papel asignado “simbólica” y “discursivamente” a la regulación pública. Las siguientes palabras del ex ministro de Justicia Rodolfo Barra son ilustrativas del margen de acción previsto desde el poder central para estos organismos: “El ente regulador cumplirá mejor con su finalidad cuanto menos regule. En realidad, dentro del espíritu de la reforma del Estado deberían denominárselos entes des-reguladores, ya que deben terminar de desmontar el aparato regulatorio contra-mercado construido a partir de los treinta. En esta perspectiva, deberíamos tender más a la desaparición de algunos de estos entes que a su crecimiento, en la medida en que la actividad sobre la que inciden retorne al pleno mundo del mercado” (Diario Clarín, 24/11/98).

ANEXO

Cuadro N° 1. Tipo de empresas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento, y población atendida. 2001

Jurisdicción	Prestadora	Población – Censo 2001		
		Provincial	Atendida*	Diferencia**
Sociedades anónimas de capital privado				
Catamarca	Aguas del Valle SA	334.568	174.065	160.503
	Azurix Buenos Aires SA		2.067.275	
	Sudamericana de Aguas SA		227.906	
	Aguas de Campana SA		81.506	
Buenos Aires	Aguas de Balcarce SA	6.852.011***	36.796	2.718.190
	Aguas de la Costa SA		25.475	
	Aguas de Laprida SA		8.531	
	Aguas del Gran Buenos Aires SA		1.686.332	
Córdoba	Aguas Cordobesas SA	3.066.801	1.267.521	1.799.280
Corrientes	Aguas de Corrientes SA	930.991	601.403	329.588
Formosa	Aguas de Formosa SA	486.559	245.078	241.481
La Rioja	Aguas de La Rioja SA	289.983	184.968	105.015
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza SA	1.579.651	1.191.380	388.271
Misiones	Servicio de Agua de Misiones SA	965.522	279.961	685.561
Salta	Aguas de Salta SA	1.079.051	1.079.051	0
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe SA	3.000.701	1.762.060	1.238.641
Santiago del Estero	Aguas de Santiago SA	804.457	410.315	394.142
Estado Nacional (AMBA)	Aguas Argentinas SA	9.200.000	9.200.000	0
Subtotal		28.590.295	20.529.623	8.060.672
Cooperativas y prestadoras municipales				
Chubut	Cooperativas	413.237	413.237	0
Entre Ríos	Prestadoras municipales	1.158.147	1.158.147	0
La Pampa	Cooperativas y prestadoras municipales	299.294	299.294	0
Subtotal		1.870.678	1.870.678	0
Empresas estatales				
Tucumán	Obras Sanitarias de Tucumán	1.338.523	862.594	475.929
Chaco	Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial	984.446	667.589	316.857
Jujuy	Aguas de los Andes SA	611.888	611.888	0
Neuquén	Ente Provincial de Agua y Saneamiento	474.155	255.167	218.988
Buenos Aires	Obras Sanitarias de Mar del Plata SE	551.330	551.330	
Río Negro	Aguas Rionegrinas SA	552.822	436.214	116.608
San Juan	Obras Sanitarias de San Juan SE	620.023	620.023	0
San Luis	Servicios Básicos – SERBA	367.933	153.322	214.611
Santa Cruz	Servicios Públicos Sociedad del Estado de Santa Cruz	196.958	191.786	5.172
Tierra del Fuego	Dirección Provincial Obras y Servicios Sanitarios	101.079	46.631	54.448
Subtotal		5.799.157	4.396.544	1.402.613
Total		36.260.130	26.796.845	9.463.285

* Población total en el área de cobertura de prestación tenga o no acceso a la red de agua y saneamiento.

** Población de la provincia que es atendida por cooperativas, uniones vecinales y municipios.

*** Población total de la provincia de Buenos Aires excluida Mar del Plata y el área atendida por Aguas Argentinas SA.

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología sobre la base de información del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.

Cuadro N° 2. Tipo de empresas prestadoras del servicio de distribución de electricidad y usuarios residenciales. 2001

Provincia	Prestadora	Usuarios Residenciales – Secretaría de Energía 2001		
		Provincial	Cobertura	Diferencia
Sociedades anónimas de capital privado				
Catamarca	EDECAT	71.339	71.339	0
Buenos Aires	EDEA	638.601	370.281	268.320
Buenos Aires	EDEN	526.892	262.279	264.613
Buenos Aires	EDES	205.788	138.858	66.930
Entre Ríos	EDEERSA	278.111	201.199	76.912
Formosa	EDEFOR	88.903	88.903	0
Jujuy	EJESA	90.306	90.306	0
La Rioja	EDELAR	66.091	66.091	0
Mendoza	EDEMSA	350.448	243.493	106.955
Río Negro	EDERSA	145.680	113.842	31.838
Salta	EDESA	188.987	188.987	0
San Juan	ESJ	141.500	134.725	6.775
San Luis	EDESAL	95.016	95.016	0
Santiago del Estero	EDESE	134.923	111.028	23.895
Tucumán	EDET	280.773	280.773	0
Estado Nacional (AMBA)	EDENOR	1.982.980	1.982.980	0
Estado Nacional (AMBA)	EDESUR.	1.814.614	1814614	0
Estado Nacional (AMBA)	EDELAP	240.391	240.391	0
Subtotal		7.341.343	6.495.105	846.238
Cooperativas y prestadoras municipales				
Chubut	Cooperativas	103.171	100.686	2.485
La Pampa	Cooperativas y prestadoras municipales	90.172	89.341	831
Subtotal		193.343	190.027	3.316
Empresas estatales				
Chaco	SECHEEP	172.520	172.326	194
Córdoba	EPEC	792.464	562.602	229.862
Corrientes	DPEC	165.045	164.803	242
Misiones	EMSA	165.201	104.690	60.511
Neuquén	EPEN	121.018	38.650	82.368
Santa Cruz	SPSE	52.768	49.078	3.690
Santa Fe	EPESF	814.343	725.142	89.201
Tierra del Fuego	DPE	27.027	13.811	13.216
Subtotal		2.310.386	1.831.102	479.284
Total		9.845.072	8.516.234	1.328.838

Fuente: Elaboración propia en el marco del Proyecto ANPCyT PICT 2003 N° 14074, FLACSO - Área de Economía y Tecnología sobre la base de información del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001 e Informe del Sector Eléctrico, Secretaría de Energía (2001).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABAR (2003): *Agencias reguladoras. Instrumentos de Fortalecimiento del Estado*, Associação Brasileira de Agências de Regulação, Porto Alegre.

Abdala, M. y Spiller, P. (1999): *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Editorial Temas, Buenos Aires.

Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001): *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Bernal.

Akhmouch, A. (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.

Artana D., Navajas, F. y Urbiztondo, S. (1999): "Governance and Regulation in Argentina: A Tate of Two Concessions", en Savadorf, W. y Spiller, P. (Eds): *Water, Institutional Commitment in the Provision of Water Service*, Inter-American Development Bank.

AFERAS (2001): "Declaraciones", Asambleas de la Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento, junio y septiembre. Disponible en: www.aferas.org.ar/Resoluciones.htm.

Azpiazu, D. (1999): "Edesur, apagón y después ...", en *Revista Realidad Económica*, N° 162 (febrero-marzo), IADE, Buenos Aires.

Azpiazu, D. (2001) "Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?", en *Revista Ciclos*, N° 21, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.

Azpiazu, D. (2002a): "La recurrente renegociación de los contratos en los servicios privatizados. Rasgo distintivo del proceso y priorización sistemática de los privilegios empresarios", en Azpiazu, D. (Comp.): *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Bernal.

Azpiazu, D. (2002b): "La captura institucional y los privilegios de las empresas privatizadas: ¿premura inicial o una constante en los noventa", en Azpiazu, D. (Comp.): *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Buenos Aires.

Azpiazu, D. (2003): *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, CIEPP/OSDE/Miño y Dávila, Buenos Aires.

Azpiazu, D. (2004): "Les privatisations en Argentine: concentration du capital et «capture» des institutions régulatrices", en *Problèmes D'Amérique Latine*, l'Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie, N° 53, París.

Azpiazu, D. (2005): *Las privatizadas. Ayer, hoy y mañana*, Colección Claves para Todos, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Azpiazu, D. (2008): "Concentración y centralización del capital en el mercado eléctrico argentino" en *Revista Realidad Económica*, N° 233 (enero-febrero), IADE, Buenos Aires.

Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2001): "Concentración económica y regulación de los servicios públicos", en *Revista Enoikos. Hacia el Plan Fénix. Diagnósticos y Propuestas*, N° 19, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003): *Crónica de una sumisión anunciada. La renegociación con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, Siglo XXI Editores/FLACSO, Buenos Aires.

Azpiazu, D. y Bonofiglio, N. (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, D. y Forcinito K. (2004): "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito K.: *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Banco Mundial (1996): "Argentina. La reforma de los servicios públicos provinciales: dificultades, desafíos y mejores prácticas", *Informe confidencial*, N° 15063-AR, División de Infraestructura, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Washington, DC.

Bastos, C. (1999-2000): Declaraciones extraídas de la *Revista Única*, N° 78 (diciembre-enero).

Basualdo, E. M. (2001): Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros, FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Bernal.

Basualdo, E. M. (2006): *Estudios de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad*, FLACSO/Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires.

- BID (2007): *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Bondorevsky D. (2007): "Tarifas sociales al consumo de agua y electricidad en la Argentina. Principales esquemas existentes, focalización y costos", en *Boletín Informativo Techint*, N° 323, Buenos Aires.
- Bour, E. (1993): "El programa argentino de desregulación y privatización", en de la Balze, F. (Comp.): *Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía*, CARI/ADEBA, Buenos Aires.
- Calcagno, A., Mendiburo, N. y Gaviño Novillo, M. (2000): "Informe sobre la gestión del agua en la república argentina", World Water Vision, Santiago de Chile.
- CEER/UADE (1999): "Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país", Centro Argentino de Estudios Económicos de la Regulación, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires.
- COFES (1999): "La cobrabilidad de los servicios de saneamiento en la Argentina", *Informe final*, Convenio ENOHSA-COFES, Buenos Aires.
- Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (2003): "Informe del Equipo Técnico y Análisis. Sector Agua y Saneamiento sobre el Procedimiento de Documento de Consulta de Aguas Argentinas SA", Buenos Aires.
- Comisión de Usuarios del ETOSS (2003): "Informe de la Comisión de Usuarios del ETOSS con motivo de la Renegociación Contractual del Servicio Público de Agua y Desagües Cloacales Ordenada por la Ley N° 25.561", Buenos Aires.
- Crenzel, E. (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.
- Cuello, C. V. (2001): Ente Único de Control de Privatizaciones: ¿su gestión protege los intereses de la comunidad y de los usuarios en la provincia de La Rioja?, *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (5-9 de noviembre), Buenos Aires.
- Delfino, L. (1997): "La renegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales", CECE, *Serie Notas*, N° 6, Buenos Aires.
- Duarte, M. (2001): "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos", en *Revista Realidad Económica*, N° 182, IADE, Buenos Aires.
- ENRE (2007): "Informe de Control Interno y Gestión del ENRE. Período 2003-2007". Disponible en: [http://www.enre.gov.ar/web/web.nsf/Files/InformedeControlInternoYGestion.pdf/\\$FILE/InformedeControlInternoYGestion.pdf](http://www.enre.gov.ar/web/web.nsf/Files/InformedeControlInternoYGestion.pdf/$FILE/InformedeControlInternoYGestion.pdf).
- ENRESS (2004), "Informe sobre el cumplimiento de Aguas Provinciales de Santa Fe", Ente Regulador de Servicios Sanitarios, Santa Fe.
- ETOSS (2003), "Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A", *Nota UNIREN*, N° 73 -15/08/2003 (septiembre), Buenos Aires.
- Felder, R. y López, A. (1999): "La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación", en *Revista Realidad Económica*, N° 163, IADE, Buenos Aires.
- Felder, R., López, A. y Thwaites Rey, M. (1999): "La regulación de los servicios públicos. Acerca de los déficits de la experiencia argentina", en *Informe de Coyuntura*, Año 8, N° 79, Centro de Estudios Bonaerenses, La Plata.
- Ferro, G. (2000): "El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación", Centro Argentino de Estudios Económicos de la Regulación, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires (mimeo).
- FIEL (1999): *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires.
- Forcinito, K. y Nahón, C. (2005): "La fábula de las privatizaciones: ¿Vicios privados, beneficios públicos? El caso de la Argentina (1990-2005)", Grupo de Trabajo en Economía, Observatorio Argentino, New School University, Nueva York.
- García A. (1998): "La renegociación del contrato de Aguas Argentinas S.A. (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)", *Revista Realidad Económica*, N° 159 (octubre-noviembre), IADE, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P.; Greco, E. y Bondorevsky, D. (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 de Chile.
- Gordillo, A. (1999): "36. Facultades reglamentarias de los entes reguladores. Edenor S.A. c. Estado nacional (Secretaría de Energía), CNFed CA, sala I LL, 1996-C, 445", en *Cien Notas de Agustín. Notas asistemáticas de un lustro de jurisprudencia de derecho administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo. Disponible en: <http://www.gordillo.com/Pdf/Agustin/agustin1.pdf>.

- Gordillo, A. (2003), *Tratado de Derecho administrativo*, Tomo 1, Capítulos XIV y XV; Tomo 4, Capítulo XI, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.gordillo.com> .
- Herrero, F. (2002): *La regulación provincial de los servicios públicos en Argentina*, Ediciones de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata
- ILPES (1999): “Diseño estratégico e infraestructura básica. Análisis comparativo”, en: ILPES, *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Lanciotti, N. S. (2006): “Inversión extranjera y marcos regulatorios. Las empresas de electricidad en Argentina, 1890-1958”, *V Coloquio Anual de Historia de Empresas*, Postgrado en Historia y Departamento de Administración, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Lentini, E. J. (2000): “Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema”, Buenos Aires (mimeo).
- Lezcano, O. (1990): Entrevista realizada en la *Revista Realidad Energética*, N° 41, Año 8, Buenos Aires.
- López, A. (2007): “La participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. Balance y perspectivas”, en Greco, M. (Coord.): *Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003)*, Dirección de Investigaciones, Subsecretaría de la Gestión Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Majone, G. y la Spina, A. (1993), “El Estado Regulador”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. II, N° 2 (julio-diciembre), Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México.
- Melo, J.R. (2002): As Agências Regulatórias: Gênese, Desenho Institucional e Governança, en Abrucio, F. y Loureiro, M.R. (Orgs.): *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*, Seges-MP, Brasília.
- Naciones Unidas (2000): “United Nations Millennium Declaration”, New York.
- Nahón, C. (2006): “La metamorfosis del Estado. Límites y potencialidades de la regulación pública”, *Primeras Jornadas de Estudios Sociales de la Economía* (19 y 20 de julio), Centro de Estudios Sociales de la Economía, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Nahón, C. y Bonofiglio, N.: (2007): “¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación. Reflexiones y enseñanzas del caso argentino”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, N° 6/07 (nov-diez), Fundación Getulio Vargas, Brasil.
- Nochteff, H. y Soltz, H. (2003): “Aspectos de defensa de la competencia en la Argentina”, *Documento de Trabajo*, N° 12, FLACSO, Sede Académica Argentina, Área de Economía y Tecnología, Buenos Aires.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000): “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”, *Documento de Trabajo*, N° 4, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Maestría en Administración Pública, Buenos Aires.
- Pesce, J. (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.
- Pirez, P. (2000): “Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires”, *Revista Desarrollo Económico*, N° 157, Vol. 40 (abril-junio), IDES, Buenos Aires.
- Pistonesi, H. (2000): “Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma”, *Documento*, N° 10, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.
- Poggiese, A. (2003): “Plan estratégico de gestión del agua”, *Tesis doctoral en Administración*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Misiones.
- Rais, J., Esquivel, M. y Sour, S. (2002): “La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán, República Argentina”. Disponible 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) .
- Rozé, J. (2003): “La resistencia social urbana como ‘desobediencia debida’. El caso de la privatización de los servicios públicos en Chaco”, *XXIV Congreso Latinoamericano de Sociología de ALAS* (4-7 de noviembre), Arequipa, Perú.
- Rozé, J., Cevallos, M., Sánchez, L. y Butticé, E. (2002): “¿Públicos o privados? Los servicios de agua potable y saneamiento en el NEA”, *XXII Encuentro de Geohistoria Regional* (4-5 de octubre), Instituto de Investigaciones Geohistóricas (CONICET) – Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata, Resistencia.
- Saltiel, G. (2003): “La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Salta en Argentina”, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/author/author_841_s.htm.
- Spiller, P. (1998): “El por qué de la regulación de los servicios públicos”, *Cuaderno*, N°2 (diciembre), Fundación Gobierno y Sociedad.

Thwaites Rey, M. y López, A. (2003), *Fuera de control. La regulación residual de los servicios públicos*, Ed. Temas, Buenos Aires.

UADE/ADESPA (2001): *Las empresas privadas de servicios públicos en Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país*, Universidad Argentina de la Empresa/Asociación de Empresas de Servicios Públicos Argentinos, Buenos Aires.

Urbiztondo, S., Artana, D. y Navajas, F (1998): La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 38, Número especial (otoño), IDES, Buenos Aires.

Vispo, A. (1999): *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en al Argentina de fin de siglo*, Grupo Editorial Norma/FLACSO, Buenos Aires.

