

CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (1993-2010)

Por Mariela Verónica Rocca

RESUMEN

A casi dos décadas de la concesión del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, este artículo reconstruye el derrotero de esta prestación que fue reestatizada en 2006. A partir de considerar las características que adquirió el servicio durante la gestión privada, interesa identificar las continuidades y rupturas que, en materia de operatoria y regulación, se plantean respecto de la empresa estatal, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA). Fundamentalmente se considera el rol desempeñado por el Estado en todo el proceso. Metodológicamente, el análisis desarrollado se nutrió de la integración de datos e información provenientes de documentos, legislación, artículos periodísticos, declaraciones públicas de los actores sindicales y entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

PALABRAS CLAVES

Servicio de agua potable y saneamiento - concesión - regulación estatal - reestatización.

CONTINUITIES AND RUPTURES IN THE DRINKING WATER AND SANITATION SERVICES OF THE METROPOLITAN AREA OF BUENOS AIRES (1993-2010)

By Mariela Verónica Rocca

SUMMARY

After almost two decades of the concession of the drinking water and sanitation service of the Metropolitan Area of Buenos Aires, this article reconstructs the performance of this supply which was renationalized in 2006. Taking into account the characteristics it acquired during the private management, the main objective of this work is to find continuities and ruptures in its operation and the state regulation between that period and the one of the renationalization. Basically, we consider the role of the state in the whole process. The analysis relies on the combination of different sources: official documents, legislation and statistics, companies' balance sheets and reports, newspaper articles and semi-structured interviews.

KEYWORDS

Drinking water and sanitation services - concession - state regulation - renationalization

CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (1993-2010)

Por Mariela Verónica Rocca*

Introducción

A comienzos de este nuevo siglo, especialmente en América Latina, donde la estrategia privatizadora logró afianzarse, se advierte que la mayoría de los operadores internacionales se ha retirado de las prestaciones y que muchos servicios que estaban a su cargo fueron reestatizados (Ducci, 2007). En el caso argentino, específicamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en marzo de 2006, el gobierno de Néstor Kirchner, le rescindió el contrato a Aguas Argentinas S.A. (AASA) y dispuso la creación de la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA). Este trabajo tiene por objeto analizar las continuidades y rupturas que, respecto de la prestación y regulación del servicio, se presentan entre ambas gestiones.

El artículo se organiza en siete apartados. En el primero de ellos, se presenta, en términos generales, el modelo de gestión privada aplicado en el sector y el papel desempeñado por la regulación estatal bajo estas condiciones. En el segundo apartado, considerando los conceptos ya planteados, se estudia el período de concesión del servicio a AASA, para luego caracterizar, en el tercer apartado, la regulación implementada. Los resultados de su gestión y el desempeño regulatorio estatal, constituyen elementos claves a los fines de caracterizar las condiciones de inicio de la renegociación contractual mantenida con la empresa desde 2002 a 2006. Dicho proceso es abordado en detalle en el cuarto apartado. El quinto y sexto apartado están dedicados al estudio de la creación y actuación de AySA y del marco regulatorio dispuesto. Por último, el séptimo apartado está destinado a las consideraciones finales de este trabajo.

1. Particularidades del traspaso al sector privado y la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento

La propuesta neoliberal de fomentar y reintroducir una mayor participación privada se relacionó con la exigencia de reducir el déficit público en el sector e incrementar la eficiencia y calidad del servicio para disminuir los riesgos sanitarios. La búsqueda de mayores inversiones suponía la extensión de la cobertura de la red de agua y el tratamiento de los residuos cloacales. En especial, se enunciaba la

* Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becaria Posdoctoral del Conicet, Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – sede Argentina.

necesidad de mejorar las condiciones de los sectores más pobres, para reducir las amplias desigualdades en el acceso.

La creciente valoración del desarrollo de la competencia en los servicios públicos, planteó para este sector diferencias respecto de lo ocurrido en otros servicios que fueron transferidos – telecomunicaciones, electricidad, gas-. En una primera aproximación es posible señalar que se trata de una prestación que debe trascender la capacidad de pago de los usuarios. No brindar el servicio a un sector de la población constituye una amenaza para la salud pública que termina por impactar en todo el conjunto social (Solanes, 1999). Asimismo por lo general, no se promovió ampliamente ni la separación de las compañías de acuerdo con los diferentes segmentos previstos en el sector del agua (separación vertical) ni la división en áreas de concesión para fomentar la competencia entre diferentes firmas (separación horizontal). En la mayoría de los casos, debido a la inviabilidad económica de duplicar la infraestructura de transporte y de distribución del servicio, se mantuvo bajo la condición de monopolio natural, es decir que se hizo prevalecer su consideración como una actividad con economía de escala (los costos aumentan menos que proporcionalmente con la producción) y de alcance (el costo de producir dos o más productos bajo una sola empresa es menor que el de producirlos en empresas distintas). El incremento de la competencia quedó circunscrito a aquellas operaciones vinculadas a la construcción de cañerías y cuestiones de plomería. El poder de mercado de las firmas a cargo de las prestaciones se tornó altamente elevado ya que, a lo anterior, se sumó su condición de bien de primera necesidad y por ende, con una demanda completamente inelástica.

Autores como Lee y Jouravlev (1997) puntualizan cuatro cuestiones que justifican la mayor eficiencia de la gestión privada por sobre la pública: 1) menor injerencia política, 2) modificación de los derechos de propiedad, 3) apropiación del marco regulatorio y 4) gestión financiera más eficaz. Respecto de la primera plantean que la privatización evita que la empresa se vea influenciada por la politización de las decisiones administrativas y tarifarias. Al tener que atraer capital privado, el Estado se compromete con un marco institucional que debe proteger los bienes privados y asegurar las condiciones para una rentabilidad positiva. La separación entre regulador y empresa hace que el Estado no pueda modificar las actividades empresarias discrecionalmente. En relación a la propiedad pública, la posibilidad de que la propiedad de las empresas privadas pueda ser asimilada con personas identificables genera *per se* un incentivo para los propietarios, quienes buscarán alcanzar altos niveles de eficiencia tanto en la gestión como en la producción de los bienes y servicios. Según esta visión, el carácter difuso de la propiedad pública estimula que diferentes grupos de interés busquen su propio beneficio, afectando así la regulación y la gestión financiera del servicio. La tercera cuestión se refiere a que las empresas estatales poseen la capacidad de adaptar el marco regulatorio a sus necesidades, estableciendo regulaciones que los favorezcan. Se presenta escasa competencia en el mercado y los consecuentes desincentivos hacia la eficiencia. Finalmente, afirman que, al carecer de gratificaciones financieras, los administradores públicos no se preocupan por la rentabilidad de las compañías ni por buscar recursos en el mercado de capitales.

Por el contrario, sujetan su planificación al corto plazo y la falta de previsión expone sus acciones a presiones políticas.

La forma de transferencia más difundida para el servicio resultó ser la concesión. En estos contratos la autoridad pública mantiene la propiedad sobre los activos y otorga a manos privadas los derechos de explotación, mantenimiento y financiamiento de las inversiones durante un plazo determinado. Este período de 10 a 30 años renovables tiene por objeto que el concesionario pueda recuperar la inversión y rendir utilidades razonables. Según Rees (1998), la concesión se presenta como una opción superior a las demás formas (enajenación, contratos de arriendo, contratos de gestión, etc.) debido a que introduce incentivos a la competencia en el proceso de licitación y reduce la carga reguladora de las agencias estatales, pues el contrato funciona como el principal mecanismo regulador. Sin embargo, la competencia se ve sumamente restringida ya que un grupo pequeño de empresas muy importantes es el que controla internacionalmente las concesiones, constituyendo un monopolio no sólo privado sino también extranjero. Esto dificulta la entrada de nuevas compañías frente a aquellas que buscan renovar y conservar su contrato. La concesión crea explícitamente un monopolio absoluto y protege al concesionario de las formas de competencia. A pesar de que en los contratos se debe establecer claramente al menos: a) las condiciones de funcionamiento, b) los mecanismos para el ajuste de las tarifas y c) los estándares de prestación del servicio, el Estado debe tener un papel regulador activo. Tiene que considerar, por ejemplo, los cambios económicos que se van sucediendo a lo largo de la vigencia del contrato y que no son posibles de tener en cuenta al inicio de la concesión.

En la gran mayoría de los países donde estos procesos fueron implementados, los resultados obtenidos estuvieron lejos de resolver los problemas que sirvieron de justificación para efectuar la transferencia de los sistemas. La clara distorsión entre los términos propuestos por el modelo de gestión privada y su aplicación, obligó a buscar una "justificación *ad hoc*". Algunos planteos presentaron su preferencia por los monopolios privados como garantes de eficiencia económica y promotores del bienestar social.

[En] los casos que el servicio es deficiente, lo que ocurre corrientemente en América Latina y el Caribe, el peligro de prácticas monopolísticas puede ser menos costoso que los actuales niveles deficientes de servicio. Además, las necesidades de inversión son tan grandes [...] que la atracción de inversiones privadas puede también pesar más que los problemas planteados por la propiedad privada de los monopolios naturales (Lee y Jouravlev 1997: 71).

Si bien otro de los argumentos que fundamentó el pasaje a la gestión privada consistió en la necesidad de extender la cobertura de los servicios, la inversión en infraestructura quedó circunscripta al mantenimiento. Muchos operadores obligados contractualmente a efectuar las inversiones, realizaron mejoras en los aspectos comerciales del negocio, donde no se requería un uso intensivo de capital (Castro, 2004). A pesar de haberse otorgado aumentos tarifarios para incrementar las obras, la inversión fue centralmente realizada con préstamos públicos (Medd et al., 2003) Vinculado a esto se presentaron

constantes renegociaciones contractuales que terminaron por cancelar o posponer la realización de algunos de los compromisos de inversión establecidos en los contratos originales.

En lo que refiere puntualmente a la extensión de los servicios hacia los sectores sociales más vulnerables, la evidencia empírica muestra que los objetivos enunciados lejos estuvieron de concretarse. Frente a la necesidad de reducir la inequidad en el acceso, primó la renuencia empresaria a ampliar la cobertura hacia esos sectores que no eran rentables (Castro, 2004). Los aumentos tarifarios resultantes de las renegociaciones contractuales (justificados en promesas de inversión que finalmente no se concretaban) también afectaron significativamente a las poblaciones más carenciadas. Especialmente, los altos cargos relativos a la conexión desalentaban la incorporación de dichos sectores a los servicios (Castro, 2004). Respecto de estas cuestiones, Lobina y Hall (2003) mencionan que en algunos casos, al no poder afrontar el pago de los servicios, usuarios de bajos recursos debieron utilizar fuentes alternativas de agua (agua de lluvia o contaminada) que afectaron seriamente su salud.

El predominio del monopolio privado como modo de gestión en la mayoría de los servicios hizo más que necesaria la injerencia regulatoria estatal. Los prestadores privados estarán dispuestos a realizar las inversiones que requiere esta industria, en la medida en que esperen recibir importantes ganancias. El Estado entonces, no sólo deberá controlar los precios sino también velar por el mantenimiento de la calidad de la prestación y por los aspectos ambientales asociados a ésta, ya que con el propósito de reducir costos, las empresas privadas poseerán mayores incentivos para bajar la calidad de los servicios. En este sentido, Vickers y Yarrow (1991) advierten que la falta de una política regulatoria a largo plazo que brinde certidumbre respecto de la recuperación de los gastos de inversión y un apropiado rendimiento sobre el capital, puede generar ineficiencia en las inversiones. Con el objeto de influenciar sobre las políticas regulatorias a futuro, las empresas pueden decidir deliberadamente invertir muy poco, para tener así mayores posibilidades de exigir al regulador precios más elevados para financiar mejoras. Paradójicamente, si por el contrario las empresas incurrieran en elevados gastos desde el inicio, los reguladores considerarán esas inversiones como costos hundidos, por lo que las empresas encontrarán mayores dificultades para sustentar su pedido de suba de precios. Contrarrestar estos sesgos de la política regulatoria constituye un desafío de suma importancia ya que estas incertidumbres tenderán a provocar efectos negativos sobre la inversión.

Si bien en los hechos, la regulación aplicada a este servicio presentó diversos matices entre las experiencias nacionales y subnacionales, es posible identificar en términos más generales, la implementación de dos modalidades. Por un lado, una orientada más hacia las compañías de manera tal de contener riesgos y favorecer las condiciones de sus operaciones, a fin de que éstas trasladaran las mejoras en la prestación del servicio a los usuarios y consumidores¹. Por otra parte, el énfasis de la regulación se dio en torno a evitar

¹En Inglaterra y Gales, el rol principal de la Office of Water Services (Ofwat) está más vinculado a garantizar las condiciones de rentabilidad de las compañías para que sigan prestando el servicio, que en cuidar los intereses de los usuarios y asegurar su acceso a los servicios (Castro, 2005). Esto queda reflejado en su misión: "Regular de modo tal que se proporcionen incentivos y se anime a las compañías a alcanzar un servicio de categoría mundial en términos

que el prestador único cometiera abusos dada su posición dominante en el mercado, procurando garantizar a los usuarios condiciones de mayor eficiencia a menores costos. Ante todo se buscó asegurar una cobertura de amplio alcance, la protección sanitaria de la población servida y el cuidado ambiental².

Siguiendo los trabajos de Hall (2002), Hall y Lobina (2002, 2006), Lobina y Hall (2003), Castro (2004), Vargas y Seppälä (2004), las evaluaciones obtenidas en diferentes países del mundo muestran que la regulación tendió a perder efectividad a raíz de los problemas de asimetría de la información, producidos en algunos casos, por los requerimientos empresarios de mantener la confidencialidad comercial. Asimismo se vio distorsionada por la falta de transparencia y de responsabilidad en la toma de decisiones. El débil desarrollo institucional reflejado en la conformación de agencias reguladoras con poca capacidad de control, dio lugar a condiciones contractuales y de operación más favorables para las empresas. La captura del regulador se convirtió en algo factible, sobre todo cuando, para viabilizar la participación privada, el marco regulatorio se transformó en una mera formalidad –en algunos casos su constitución fue posterior a las concesiones- o las agencias no poseían ni la autonomía ni la capacidad técnica necesaria para afrontar la regulación. Se sumaron a esto las reducidas posibilidades de participación de las comunidades en el proceso decisorio y en el monitoreo de las gestiones.

En síntesis, aunque deben considerarse las características de implementación propias de cada país o región, la trayectoria de la gestión privada en los servicios de agua y saneamiento tendió, en mayor o en menor medida, a apartarse de la búsqueda de metas colectivas que beneficiaran al conjunto de las sociedades. Los modelos establecidos estuvieron orientados a facilitar la consecución de intereses sectoriales y a garantizar las condiciones para incrementar las ganancias privadas, a partir de la “mercantilización” de un derecho humano. En el apárrafo que sigue, estos aspectos son analizados para el caso de la concesión del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

2. La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Tal como lo señalan FIEL (1998) y Azpiazu y Forcinito (2004), en la etapa preprivatizadora, Obras Sanitarias de la Nación (OSN), la empresa estatal, registraba importantes deficiencias y un bajo grado de inversión –un 79% de las cañerías instaladas estaban amortizadas-. Sólo un 70% de la población metropolitana tenía acceso al servicio de agua potable mientras que un 58% disponía de desagües cloacales. En materia de tratamiento de efluentes se presentaba una importante deficiencia tecnológica y la calidad del agua entregada se había deteriorado.

de la calidad y valor para los clientes en Inglaterra y Gales” (traducción propia en base a lo expuesto en www.ofwat.gov.uk).

²No es que estas cuestiones no estén contempladas en la primera orientación mencionada, sino que allí parecen estar pensadas más como externalidades positivas al accionar de las compañías que como objetivos primordiales.

Dadas las condiciones de operación descriptas y en el marco de la política privatizadora, se dispuso a través del Decreto N° 252/89, la intervención de la empresa estatal por el término de 180 días prorrogables por una sola vez y por igual término, con el propósito de regularizar su situación económico-financiera y de gestión. A partir de 1991, se estableció una serie de aumentos tarifarios que tuvieron por objeto hacer más atractiva la futura oferta de cara a la concesión.

En febrero de 1991 [el gobierno] otorgó un aumento del 25% para compensar la alta inflación de los dos primeros meses de aquel año. En abril de 1991 (momento en que se fijó el tipo de cambio y comenzó un proceso acelerado de baja de la tasa de inflación) hubo un aumento adicional del 29%. En abril de 1992 se incluyó el IVA (inicialmente del 18%, que pasó al 21% en abril de 1995), que por la legislación impositiva argentina no corresponde aplicar a los servicios de agua y saneamiento si la proveedora es estatal o cooperativa, pero sí sobre sociedades anónimas. Se otorgó un aumento adicional de tarifa del 8% antes de la privatización (Ferro, 2000: 10).

A partir del 1º de mayo de 1993 y por 30 años, se adjudicó la concesión integral del servicio a AASA. Mediante una licitación pública nacional e internacional se le otorgó la concesión pues en su oferta garantizaba las cuestiones técnicas exigidas y propuso la mayor rebaja en la tarifa vigente (un descuento del 26,9% en las tarifas, resultando el coeficiente de ajuste K en 0,731)³. Se mantuvo la integración vertical y horizontal de la empresa estatal por lo que el servicio se concesinó bajo un régimen monopólico sin segmentarse la producción de la distribución de agua potable, ni separarse la generación y la distribución del agua del servicio de desagüe cloacal. La nueva prestataria, cuyo socio mayoritario era Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%)⁴, debía cumplir las metas y los niveles de servicio estipulados en el contrato de concesión. En el "Plan de Mejoras y Expansión del Servicio" -compuesto por seis planes quinquenales correlativos- dichas obligaciones se relacionaban con: 1) la mejora de la calidad y el mantenimiento de los servicios existentes, 2) la expansión de las prestaciones, 3) el tratamiento de los efluentes cloacales, 4) la presión en la red y 5) la calidad de atención a los usuarios, entre otras.

Durante la vigencia del régimen de Convertibilidad, la gestión de AASA presentó considerables irregularidades: baja calidad del agua entregada, incumplimiento de las inversiones previstas y con ello, de las metas de expansión del servicio, entre otras. Si bien existieron causas suficientes para rescindirle el contrato, la regulación estatal⁵ resultó funcional a sus intereses pues las medidas adoptadas mejoraron las

³El coeficiente K es ponderado por todos los demás componentes de la tarifa básica bimestral. A esta tarifa mínima se le agrega un 2,67% destinado al financiamiento del ente regulador y la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

⁴Participaban también la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (12,6%, España), Meller S.A. (10,8%, Argentina), el Banco Galicia y Buenos Aires (8,1%, Argentina), la Compagnie Generale des Eaux S.A. (7,9%, Francia), la Anglian Water Plc (4,5%, Reino Unido) y un 10% en manos de los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada.

⁵La regulación del servicio estaba a cargo del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), agencia creada por decreto. Su Directorio era designado a partir de la propuesta de las autoridades del Gobierno Nacional, de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, por lo que quedaba expuesto a la influencia directa del poder político. Estos directores se mantenían en sus cargos durante seis años con posibilidad de una reelección y sin restricción legal alguna respecto de un empleo anterior o posterior vinculado a la empresa regulada. Por otra parte,

condiciones de negocios de AASA. Producto de las diversas renegociaciones⁶ desarrolladas, se registró un aumento tarifario del 88% para el total del período 1993-2002. En 1994, a raíz de una "revisión extraordinaria de tarifas", se incrementó la tarifa general en un 13,5% y en un 38% y 45% los cargos de infraestructura de agua y cloacas. Con la renegociación del contrato de concesión aprobada por el Decreto N° 149/97, la tarifa media residencial aumentó un 37%. Un año después, se elevaron un 5,31% dada una nueva "revisión extraordinaria de tarifas". Mediante la "primera revisión quinquenal de tarifas", se dispusieron aumentos del 12,3% que se efectuarían en tres cuotas de 3,9% (suspendiéndose el último -previsto para 2003- por la aplicación de la Ley de Emergencia N° 25.561). Considerando nuevos ajustes por costos o inflación y la incorporación de otros cargos fijos, la tarifa media residencial para 2001, se incrementó en un 10,4% y en un 4,4% en el 2002. En el Cuadro N° 1 se consigna esta evolución ascendente de la tarifa media residencial mostrando que la factura promedio de \$14,56 en mayo de 1993, llegó a \$27,40 en enero de 2002 (ETOSS, 2003: IV).

Cuadro N° 1
Evolución de la factura media residencial de Aguas Argentinas S.A.,
mayo 1993- enero 2002 (en pesos y número índice)

Conceptos	Fecha	Factura media	Factura Media (índice mayo '93=100)	IPC
Obras Sanitarias de la Nación	May-93	\$19,40	133	100
Oferta Aguas Argentinas S.A.	May-93	\$ 14,56	100	100
1º Revisión tarifaria	Jun-94	\$ 16,53	114	104
Incorporación del SU	Nov-97	\$ 20,55	141	108
2º Revisión tarifaria	May-98	\$ 21,65	149	109
Incorporación del MA	Ene-99	\$ 23,73	163	110
Aumento año 2001, revisión quinquenal y anual	Ene-01	\$ 26,25	180	107
Aumento año 2002, revisión quinquenal y anual	Ene-02	\$ 27,40	188	107

Fuente: ETOSS (2003: V).

A este respecto vale puntualizar las sucesivas modificaciones que sufrieron los componentes de la tarifa. Como se detalla en el Cuadro N° 2, aunque se mantuvo por debajo del valor previo a la concesión, el factor "K" aumentó para el período 1993- 2002 un 31%. Los diferentes cargos fijos que se fueron incorporando constituyeron sin duda los factores más representativos que influyeron en el incremento real

que la fuente de financiamiento se estableciera a partir de una tasa fija (2,67%) sobre la tarifa no propiciaba mayores incentivos para reducirla. El riesgo de captura se elevó aún más ya que debía regular a una única empresa sin competencia potencial. El desempeño de su función reguladora fue vulnerado durante 1998 y 1999 cuando la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS), dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, fue designada como autoridad de aplicación del contrato de concesión. En este período su capacidad sancionatoria se vio aún más vulnerada ya que aquella Secretaría eludía las disposiciones del ente, disminuyendo o retirando sanciones impuestas a AASA.

⁶A pesar de que en el contrato de concesión se había prohibido efectuar aumentos tarifarios durante los primeros diez años de prestación -se autorizaba solamente la rebaja de las tarifas- sucesivas renegociaciones fueron realizadas a fin de subir las tarifas.

de las tarifas y en su carácter altamente regresivo⁷. En el caso del cargo de infraestructura para las conexiones del agua potable puede verse que sufrió un aumento del 38,5 % mientras que en relación a los desagües cloacales el incremento fue del 45,7%. Esto valores provocaron no sólo reclamos sino también el cese del pago por parte de aquellos usuarios que no podían costearlos. Si bien el cargo SUMA (Servicio Universal Medio Ambiente) sufrió una disminución del 47% a menos de un año de ser implementado (mayo de 1998), a partir de ese momento se fue incrementando hasta registrar para julio de 2002 un aumento del 63%. Significativos aumentos registró también el cargo por incorporación al servicio (9,6 %) y los consumos libres disminuyeron en 20 m³.

Cuadro N° 2
Evolución de los componentes de la tarifa de Aguas Argentinas S.A.,
1993- 2002 (en pesos/dólares y valores absolutos)

Fecha	"K"	CI (1) Agua	CI(1) Cloacas	SUMA(2)	CIS(3)	CMC(4)	CIA(5)	CL(6)
May-93	0,7310	325	460					30 m ³
Jun-94	0,8300	450	670					
Nov-97		Eliminado	2,01	4,00				
May-98	0,8741			2,12	4,21			
Dic-98				3,16				
Ene-01	0,9169			3,32	4,419	0,43	0,25	20 m ³
Ene-02	0,9572			3,46	4,613	0,45	0,26	
Jul-02								10 m ³

Fuente: Azpiazu y Forcinito (2004: 58)

"K": Coeficiente de modificación, (1): Cargo de infraestructura, (2): Servicio universal y medio ambiente, por servicio y por bimestre, (3): Cargo por incorporación al servicio, (4): Cargo por mantenimiento de conexiones, (5): Cargo por ingreso adicional, por servicio y por bimestre y (6): Consumos libres residenciales, por servicio y por bimestre.

En relación al cumplimiento de metas y objetivos de inversión previstos contractualmente, se aprecia en el Cuadro N° 3, que el grado de ejecución en el primer quinquenio (1993-98), fue sólo del 58%. En el segundo (1999-2003), las inversiones realizadas en los años 1999 y 2000 se correspondieron en su totalidad con las previstas pues se retrasó dos años la revisión de las metas y fueron aprobadas ex-post. En el 2001 el grado de ejecución fue del 62%, mientras que en el 2002 caería al 19%. La empresa ejecutó para el período 2001-2002, el 37% de las inversiones comprometidas. Para el período 1993-2002, la expansión de la cobertura del servicio de agua potable no alcanzó las metas previstas. Sólo llegó a cubrir a un 79% de los habitantes frente al 88% estipulado en el contrato. En el servicio de cloacas sólo se alcanzó el 63% de cobertura frente al 74% previsto. El tratamiento de efluentes cloacales presentó su mayor incumplimiento en el tratamiento primario de aguas servidas: del 74% comprometido sólo alcanzó el 7%. Las inversiones

⁷Azpiazu y Forcinito (2004: 99) señalan que los costos reales de los servicios recayeron asimétricamente según los estratos de ingresos. Al considerar los datos de mayo de 2002, para el decil de mayores ingresos de la población del Gran Buenos Aires, la relación entre el costo del servicio y sus ingresos era del 1,3%. En el caso del decil de menores ingresos, la tarifa cobrada representaba el 9% de sus recursos. Mientras que para el promedio de los usuarios implicaba el 1,9%.

en rehabilitación y renovación no fueron eficaces para mejorar los niveles de pérdida. Este problema repercutió en casi el 70% de la red con una baja en la presión del agua provista.

Cuadro N° 3
Inversiones previstas y ejecutadas por Aguas Argentinas S.A.,
primer y segundo quinquenio (en millones de pesos)

Rubro de inversión	Primer Quinquenio					Total
	1° 1993	2° 1994	3° 1995	4° 1996	5° 1997/8	
Inversiones previstas	101,5	238	340,7	405,9	363,3	1.449,40
Inversiones ejecutadas	89,2	178,3	157,6	202,7	212,7	837,5
Inversiones no ejecutadas	-12,3	-59,6	-186,2	-203,2	-150,6	-611,9
Porcentaje de cumplimiento	88%	75%	45%	50%	59%	58%
Rubro de inversión	Segundo Quinquenio					Total
	6° 1999	7° 2000	8° 2001	9° 2002	10° 2003	
Inversiones previstas	177,4	179,7	170,5	225,3	s/d	
Inversiones ejecutadas	177,4	179,7	105,1	43,2	s/d	
Inversiones no ejecutadas			-65,3	-182,1	s/d	
Porcentaje de cumplimiento	100%*	100%*	62%	19%	s/d	

Fuente: ETOSS (2003: II)

* Las inversiones previstas para los años 1999 y 2000 se corresponden con las ejecutadas debido al atraso en la aprobación del PMES.

En términos sociales, la política de expansión y de distribución del acceso de AASA, se condijo con la tendencia general descrita en el apartado anterior. Es decir, aún cuando fuera utilizada como argumento para justificar la concesión del servicio a manos privadas, la expansión no se orientó prioritariamente a cubrir las necesidades de cobertura de las poblaciones de menores ingresos. Tal como se detalla en el Cuadro N° 4, en el GBA2, área con los más altos porcentajes de población por debajo de la línea de pobreza (71,3%) e indigencia (38,3%), se registraron los mayores déficits de cobertura: 43% para el servicio de agua potable y 63% respecto de los desagües cloacales.

Cuadro N° 4
Déficit de cobertura del servicio, Área Metropolitana de Buenos Aires
(año 2004) y población por debajo de la línea de pobreza e indigencia
(relevamiento mayo-03*)
(en porcentaje y porcentaje de población)

	Ciudad de Bs. As	Total GBA 1**	Total GBA 2***
Déficit cobertura agua	0	13	43
Déficit cobertura cloaca	0	49	63
Pobreza	21,7	48,0	71,3
Indigencia	8,9	20	38,3

Fuente: elaboración propia en base a Lentini (2007: 71) y Encuesta permanente de Hogares (EPH), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

*Últimos datos disponibles suministrados por el INDEC.

**GBA1: primer cordón del Gran Buenos Aires. Comprende: Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López.

***GBA2: segundo cordón del Gran Buenos Aires. Comprende: Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, San Fernando y Tigre. El INDEC incluye dentro de esta definición otros partidos que no integran la concesión de AASA (Berazategui, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Florencio Varela, Merlo y Moreno).

Paralelamente a estas situaciones, tal como se presenta en el Cuadro N° 5, la rentabilidad de AASA fue muy elevada entre 1994 y 2001. Vinculada directamente con el carácter funcional de la regulación implementada, registró en promedio una tasa de beneficio sobre el patrimonio neto del 20% que ampliamente superó al 11,21% que había proyectado en la oferta. Aquel valor reveló el contexto de privilegio en el que operó, ya que era muy superior a aquellos que se consideraban aceptables en los EUA (entre el 6,5% y el 12,5%), Gran Bretaña (entre 6% y 7%) y Francia (6%) (Phillips, 1993). Sumado a estas condiciones excepcionales, financió sus inversiones mediante endeudamiento externo. Su estrategia consistió en aprovechar los beneficios obtenidos a partir de tasas de interés externas más bajas que las locales y el seguro de cambio que suponía la vigencia de la Convertibilidad.

Cuadro N° 5
Evolución de los márgenes de rentabilidad sobre
ventas y patrimonio neto de Aguas Argentinas
S.A.,
1994-2002 (en porcentajes)

Año	Utilidades /Ventas	Utilidades/ Patrimonio Neto
1994	9%	20%
1995	15%	29%
1996	15%	25%
1997	14%	21%
1998	8%	13%
1999	12%	19%
2000	17%	21%
2001	15%	17%
2002	-113%	-602%

Fuente: Memorias y Balances de AASA (1993-2002) <http://mepriv.mecon.gov.ar/>

El Cuadro N° 6 muestra como la firma se endeudó a un nivel mucho mayor del previsto en la oferta. A partir de 2002, esta situación crítica de endeudamiento la expuso a una debilidad extrema. Al respecto, Azpiazu et al. (2005) puntualizan que aun cuando AASA tenía ingresos totales por aproximadamente 220 millones de dólares (enero 2002), su deuda externa era de alrededor de 650 millones de dólares (casi veinte veces su patrimonio neto) con compromisos de pagos por 215 millones de dólares en ese mismo año y por 109 millones en 2003.

Esta agresiva estrategia de financiamiento decidida por sus accionistas, además de alterar lo comprometido en la oferta de licitación —consecuentemente varió las condiciones que hicieron que Aguas Argentinas se adjudicara dicha licitación—, incrementó notablemente el riesgo económico-financiero de la compañía, dado el nivel de ingresos e inversiones previstos para el negocio concesionado. Aún más, dicha estrategia de financiamiento exacerbó el riesgo de insolvencia con el continuo pago de dividendos a los accionistas. Esta progresiva descapitalización de la compañía llevó a que el cambio de la paridad cambiaría en 2002 la encontrara en una situación de apalancamiento financiero más delicada que si se hubieran cumplido las previsiones de la oferta (Ordoqui Urcelay, 2007: 48).

Cuadro N° 6
Evolución del índice de endeudamiento de Aguas
Argentinas S.A.,
1994-2002 (en índices)

Año	Índice de endeudamiento	Índice de endeudamiento OFERTA
1994	1,9	1,8
1995	2,2	1,4
1996	2,4	1,6
1997	2,6	1,8
1998	2,7	1,7
1999	2,7	1,6
2000	2,5	1,5
2001	2,1	1,5
2002	19,2	1,4

Fuente: ETOSS (2003: V)

En la relación con los usuarios, la empresa se mostró eficaz en la resolución de aquellos reclamos que no afectaran su rentabilidad, no siendo así en los casos en los que ésta fuera puesta en cuestión. Asimismo, de un total de \$ 40.603.114 en concepto de multas aplicadas por el ETOSS, AASA sólo había efectuado, al 14/07/2003, el pago del 42% de las mismas (ETOSS, 2003: IV).

En suma, los crecientes incumplimientos en relación a las metas de calidad y expansión del servicio e inversiones comprometidas constituyeron los rasgos distintivos de la concesión. Las constantes modificaciones normativas desnaturalizaron las cláusulas contractuales originales, permitiendo sucesivos aumentos tarifarios que superaron los de los precios locales. Justificada en la necesidad de financiar

inversiones –que finalmente no se concretaban-, la evolución creciente de las tarifas favoreció el incremento de los ingresos y la rentabilidad de AASA. Esta “fallas” regulatorias no hicieron más que perjudicar a los usuarios y consumidores en el acceso a este servicio público esencial, con carácter de derecho humano.

3. La renegociación con Aguas Argentinas S.A. tras la caída de la Convertibilidad

Dada la situación de crisis social, política y económica que atravesaba la Argentina en los inicios de 2002, el gobierno a cargo de Eduardo Duhalde puso fin al régimen de Convertibilidad. La Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Se determinó el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos.

De aplicarse lo dispuesto por la Ley de Emergencia Pública, la rediscusión contractual contribuiría a rever los excesivos privilegios que AASA había logrado desde el inicio de la concesión. Sin embargo, esto no se concretó. Durante el transcurso de la renegociación de la deuda externa argentina, la revisión de las condiciones irregulares en la que se operaba el servicio, se vio en parte relegada ante la necesidad de lograr una solución favorable respecto de la situación de *default*. Con la firma de un acta acuerdo (mayo de 2004)⁸, el PEN buscó asegurar ciertos beneficios empresarios a los efectos de contribuir indirectamente con el objetivo de subsanar la economía. El servicio de agua y saneamiento sería “intercambiado” por el apoyo del gobierno francés en el Directorio del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Vencida el acta acuerdo y coincidiendo con la resolución del canje de la deuda⁹, el proceso renegociador entró en una etapa de discrepancias y parálisis. Esta situación se intensificó a partir de septiembre de 2005 cuando Suez anunció que dejaba la concesión y recomendó a los demás miembros del Directorio a apoyar el proceso de rescisión contractual por culpa del concedente, es decir por responsabilidad del Estado argentino. Los posibles cambios en el contrato (financiamiento, diseño y ejecución de obras en manos estatales) y el congelamiento tarifario, le resultaron poco propicios. Era claro que, al no persistir las condiciones favorables obtenidas durante los noventa, tenía poco interés en continuar operando en el país. AASA buscaba lograr algunos beneficios con su salida pues desde la caída de la Convertibilidad, su rendimiento había disminuido considerablemente. La decisión de retirarse se

⁸El establecimiento del acta acuerdo permitió plantear un horizonte formal de un año, sobre el cual establecer condiciones de prestación y fijar los puntos a negociar para poder avanzar. Fue también útil para plantear un paréntesis en la demanda iniciada por AASA ante el Centro Internacional para Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI). El acta fue presentada ante el tribunal como un documento que abría la posibilidad de componer el contrato de común acuerdo. En materia regulatoria, el acta propició algunas mejoras en relación a la regulación estatal vigente hasta ese momento. A partir de la efectiva implementación de ciertos instrumentos regulatorios, se lograron mayores controles periódicos sobre el desempeño de AASA.

⁹ “El canje abrió el 12 de enero de 2005, y cerró el 25 de febrero. La participación final fue de 76,15%. La desagregación no deparó sorpresas. Aceptaron el 63% de extranjeros, el 90% de cuentas residentes en el exterior, y el

vinculó con las nuevas condiciones contractuales, los desfavorables resultados económico-financieros y con la "apuesta" a una resolución favorable de la demanda presentada ante el CIADI. Asimismo, la reestructuración empresaria que Suez venía desarrollando a nivel internacional tuvo incidencia en dicha decisión. A la vez que estaba replegando sus negocios en América Latina, había iniciado la conquista de nuevos mercados a partir de profundizar su diversificación hacia los sectores gasífero y eléctrico.

Frente a la imposibilidad de arribar a un nuevo acuerdo con AASA o de encontrar nuevos inversores, el gobierno tuvo que hacerse cargo del servicio. La deuda empresaria y la necesidad gubernamental de no aumentar las tarifas, afectaron negativamente las condiciones para una posible transferencia. La renegociación culminó en marzo de 2006, cuando el gobierno dispuso mediante el Decreto N° 303/06 dar por terminada la concesión por culpa del concesionario, rescindiéndole el contrato a AASA.

En síntesis, alegando que la rescisión contractual se basó en la preservación de los intereses y la salud de los usuarios, el PEN buscó evitar que la medida fuera considerada un fracaso en la renegociación. Los incumplimientos considerados al momento de rescindir el contrato (exceso de nitratos y falta de cobertura), habían estado presentes a la firma del acta acuerdo de mayo de 2004. Sin embargo, sólo fueron considerados causales de rescisión cuando no tuvo otra alternativa respecto de la operatoria del servicio.

4. La reestatización del servicio: Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

A través del Decreto N° 304/06 y su ratificación mediante la Ley N° 26.100 (mayo de 2006), se formalizó la creación de AySA como una sociedad anónima con control estatal¹⁰. El 90% de las acciones quedó a cargo del Estado, bajo la titularidad del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) -capital intransferible- y el 10% restante en poder de los trabajadores adheridos al Programa de Propiedad Participada (PPP). La nueva prestataria mantuvo el esquema empresario de su antecesora pues no se dispuso ningún tipo de subdivisión de la compañía. Se estableció que dicha sociedad duraría por un plazo de 99 años, pudiendo éste ser reducido o ampliado por una asamblea extraordinaria de accionistas. AySA conservó los activos de la concesión anterior e incorporó automáticamente a su planta a los trabajadores de AASA. Se estableció que las relaciones laborales con el personal se rigieran por la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo y los convenios colectivos de trabajo respectivos. En el organigrama funcional se dispuso que su desenvolvimiento y la aprobación de su plan de acción y presupuesto deberán ser supervisados por el MPFIPyS. Bajo las normas y principios del derecho privado, no se le aplican las disposiciones de la Ley N° 19.549 de procedimientos administrativos, el Decreto N°

98% de los tenedores residentes en la Argentina (100% para AFJP y bancos, 91% para bonistas particulares)" (Levy Yeyati y Valenzuela, 2007: 272).

¹⁰Conservó el área de prestación de AASA, por lo que quedó a cargo de los servicios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes partidos del conurbano bonaerense: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López. Exclusivamente en relación al servicio de agua potable, incluye a los partidos de Hurlingham e Ituzaingó. Asimismo, se encarga de la recepción de efluentes cloacales en bloque de los partidos de Berazategui y Florencio Varela.

1023/01 sobre el régimen de contrataciones del Estado, la Ley N° 13.064 de obras públicas ni otras normas o controles propios del derecho administrativo. AySA queda sujeta exclusivamente a los controles internos y externos que ejercen la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN).

En el ámbito legislativo, esta creación suscitó importantes controversias pues lo que estaba en discusión era la definición de la administración del servicio. Entre los planteos de los legisladores opositores vale destacar el cuestionamiento a la falta de transparencia y reducción de los controles que propiciaba la figura jurídica bajo la que se constituía la nueva empresa. Dicha figura no estaba tipificada dentro de la normativa vigente pues la Ley N° 19.550 de sociedades anónimas no contempla la constitución de sociedades con acciones intransferibles. Otro tema presente en el debate se relacionó con la necesidad de que la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires reasumieran las competencias que la Constitución Nacional les asignaba sobre el servicio y que también se hicieran cargo de su financiamiento. El gobierno nacional podía contribuir al desarrollo de obras de infraestructura -como lo hacía en otras regiones del país-, pero no debía financiar las tarifas ni otorgar subsidios. En respuesta a estos planteos, los legisladores oficialistas argumentaron que respecto del régimen jurídico adoptado, ya existía un antecedente con la creación de la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA) y que su adopción no sólo otorgaría mayor fluidez operativa, sino que también permitía preservar la participación accionaria que los trabajadores poseían en AASA. Señalaron también que AySA no quedaba excluida de controles sino que regirían aquellos previstos en la Ley N° 19.550. Por otra parte, sostenían que la participación del gobierno nacional garantizaba los derechos de los usuarios y consumidores en cuanto al acceso al servicio, la protección de la salud y el medio ambiente.

Finalmente el decreto fue aprobado en ambas Cámaras. En Diputados obtuvo 131 votos a favor, 67 en contra y 18 abstenciones, mientras que en el Senado, 37 fueron los votos afirmativos, 18 los negativos y hubo una abstención. Al igual que con la ratificación de la rescisión contractual los legisladores oficialistas permanecieron alineados al PEN. La oposición por su parte si bien apoyaba la restitución del servicio a manos estatales, rechazó la propuesta gubernamental fundamentalmente por la figura jurídica en la que se constituía la nueva empresa y los escasos controles previstos.

5. Nuevo marco regulatorio del servicio de agua

Mediante la Ley N° 26.221 (febrero de 2007) que estableció el nuevo marco regulatorio, se ratificó la responsabilidad estatal en el suministro, mantenimiento y expansión del servicio y se reconoció el carácter de derecho humano del acceso al agua. Aun cuando este marco fue establecido por una ley y no por un decreto, su presentación y tratamiento legislativo deben ser observados. El PEN buscó con urgencia su aprobación (no existieron instancias de consulta ni de participación de los usuarios) y fue escaso el debate legislativo. A fines de diciembre de 2006, a sólo dos semanas de su ingreso, el proyecto ya había sido aprobado en el Senado mediante 32 votos a favor y 13 en contra. Los diputados de la oposición

lograron frenar su aprobación no dando quórum para sesionar. A inicios de 2007, el proyecto fue finalmente aprobado tras 45 minutos de debate con 133 votos por la afirmativa y 75 por la negativa.

En el nuevo esquema regulatorio pueden distinguirse tres ámbitos de acción: 1) el de política y supervisión, 2) el de control y 3) el de auditoría y fiscalización. El primero está integrado por el MPFIPyS que tiene a su cargo el dictado de normas complementarias, la aprobación del plan de negocio y la supervisión del desenvolvimiento de la empresa. La Secretaría de Obras Públicas (SOP) se desempeña como autoridad funcional entre el concedente y el concesionario. Mientras que la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SSRH), constituida en autoridad de aplicación, imparte políticas, ejerce el poder de policía y control en materia de prestación de servicio e interviene en todos los aspectos de planificación y coincidencia económica. En materia de control, la Agencia de Planificación (APLA) debe controlar la elaboración de los planes y proyectos, el desarrollo de las obras, la elaboración de los estudios de impacto ambiental y el establecimiento de las metas de calidad. Por su parte, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) tiene que fiscalizar la calidad del servicio, verificar el cumplimiento del contrato de concesión y proteger los intereses de los usuarios. A tal efecto se conformó dentro de este ente una Sindicatura de Usuarios. Por último en el ámbito de auditoría y fiscalización, se dispuso la conformación de una Comisión Fiscalizadora, integrada por el Estado Nacional (dos representantes de la SIGEN y uno del PPP –trabajadores-). Quedando la auditoría externa en manos de la AGN y de un grupo de auditores externos, técnicos y económicos (Plan de Saneamiento de AySA, 2006).

Este régimen de múltiples autoridades formales dispuesto pone en relieve la problemática de la “fragmentación regulatoria”. No sólo se presentan superposiciones en las facultades y funciones de los organismos y entes diseñados, sino que se tiende a la centralización de competencias en las autoridades de la administración central. La ostensible injerencia asignada al MPFIPyS y sus respectivas dependencias pone en cuestión la independencia de los organismos de control propuestos. En la práctica, estos entes carecen de capacidad para ejercer efectivamente las funciones que le fueran asignadas.

A diferencia de las facultades y obligaciones que poseía el ETOSS (aprobación de los cuadros tarifarios y los planes de mejoras y expansión), al ERAS sólo le caben funciones de control (niveles de calidad, contabilidad regulatoria y *benchmarking*). Dentro de sus competencias no figuran el establecimiento de las tarifas ni la fijación y modificación de las metas de expansión del servicio. Estas funciones son asumidas por la SSRH. Tampoco tiene facultad para sancionar a AySA, sólo puede amonestar de los directivos o gerentes de la empresa. Por otra parte, el modo de elección de las autoridades en el ERAS y la APLA, los vincula directamente al poder político. El PEN designa a los integrantes de los respectivos Directorios, uno de manera directa y los dos restantes por recomendación de los Poderes Ejecutivos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. La presidencia del Directorio del ERAS queda a cargo del representante del gobierno nacional mientras que, en el caso de la APLA, ésta es desempeñada por el Subsecretario de Recursos Hídricos. Dicho funcionario no sólo ejerce la representación legal, sino que su voto vale doble en caso de producirse un empate. Esta designación sin concurso público, les resta independencia a los organismos pues se originan compromisos políticos con

las autoridades de las jurisdicciones, que pueden interferir el desarrollo de las gestiones. Desde la técnica regulatoria esto concita diversos cuestionamientos debido a la dependencia que genera respecto del PEN pero, desde el punto de vista político, aseguró que las presidencias se mantuvieran afines a sus disposiciones.

Respecto del financiamiento, estos entes obtienen sus recursos de un porcentaje fijo de la facturación (2,67%). Dado que la tarifa se mantiene congelada desde 2002, y ese monto recaudado debe ser repartido entre ambos organismos, se plantean serios inconvenientes de financiamiento. Para cubrir sus déficits presupuestarios han debido solicitar aportes al MPFIPyS, que en algunos casos, son remitidos a través de AySA.

Aun cuando el marco regulatorio dispuso que la empresa debía brindar amplia información respecto de sus actividades, AySA fue reticente en su entrega tanto al ente como a la sociedad en general. En relación al presupuesto de la empresa, la participación del ERAS quedó reducida a un mero trámite. Los envíos del presupuesto se dan formalmente desde 2008 (con anterioridad no los recibía) y se le solicita que se expida, en un plazo breve, sobre lo que ya fue aprobado por el Congreso Nacional. Asimismo, la empresa reiteradamente eludió al ente respecto de la entrega de información financiera que, por el contrario, enviaba a la SSRH. Al carecer ésta de capacidad técnica para analizarla, la remitió al ERAS y de este modo comenzó a analizarla.

En relación a la participación de los usuarios no se propició un esquema más amplio del que hubiera con anterioridad. La Sindicatura de Usuarios, presenta una conformación y funciones semejantes a la Comisión de Usuarios del ETOSS. Asimismo, parece presentarse un retroceso respecto del mecanismo de audiencias públicas. Al carecer el ente de facultades para establecer el esquema tarifario y/o las metas de expansión, no quedan definidas las instancias en que las audiencias deberían desarrollarse. Por su parte en la APLA, no se estableció ninguna instancia de participación formal. La intervención de los usuarios en la planificación de las obras de expansión se plantea de manera indirecta a través de las demandas y propuestas presentadas por los intendentes de los diversos municipios que la integran.

Al igual que en el esquema anterior, en relación a los niveles apropiados de servicio, se estableció que debía cumplimentarse lo dispuesto en el contrato de concesión y el marco regulatorio. En caso de producirse alguna falla de calidad, AySA también debe informar inmediatamente al ERAS, señalando las medidas implementadas y debe trabajar para restablecer las condiciones de calidad. Contrariamente a lo que sucediera durante la gestión privada, el marco regulatorio eximió a la empresa de la obligación de prestar un nivel mínimo de presión de agua. A diferencia de AASA que, por atrasos en el pago de las facturas, disponía el corte de los servicios sin discriminar las categorías de usuarios (incluyendo también a los públicos), este nuevo marco regulatorio estableció dos modalidades a implementar: 1) la restricción y 2) el corte del servicio. La primera se aplicaría en el caso de los usuarios residenciales, y sólo se apelaría al corte del suministro, en los usuarios no residenciales.

Mediante el establecimiento de los Planes de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los Servicios (PMOEM) se buscó asegurar el mantenimiento, la mejora del estado, rendimiento y

funcionamiento de todos los sistemas necesarios para la prestación del servicio. De la misma manera que con AASA, estos planes serán revisados y evaluados cada cinco años por el MPFIPyS. En el caso de presentarse incumplimientos en la ejecución de estos planes, AySA sólo tiene que reconducirlos sin que se planteen sanciones específicas al respecto ni la rescisión del contrato.

En lo que refiere al régimen económico de la concesión, éste fue fundado en la determinación de costos operativos, de inversión, mantenimiento, administración y comerciales. De presentarse circunstancias extraordinarias que afectaran el desenvolvimiento económico de la concesión, AySA puede solicitar la intervención de la SSRH a fin de minimizar o superar las consecuencias generadas por esa situación. Asimismo, se estableció que el equilibrio económico financiero de la concesión se dará siempre que las tarifas permitan recuperar todos los costos asociados a la misma, incluyendo los operativos, los de inversión y los de carácter impositivos y financieros si los hubiere.

De acuerdo a lo establecido, el régimen tarifario tiene que propender a cumplir con la universalización del servicio y atender objetivos sanitarios y sociales. Siendo uniforme para la misma modalidad de prestación según el área servida, debe propiciar un uso racional y eficiente de los servicios y los recursos involucrados en la prestación. En relación a la estructura tarifaria, se mantuvo la composición que presentara al finalizar la concesión a AASA (incluyendo los cambios regresivos anteriormente mencionados)¹¹. Es decir, un sistema tarifario básico compuesto por un régimen de cuota fija y otro régimen medido, aplicable a algunos usuarios no residenciales, a edificios de propiedad horizontal, a la venta de agua en bloque, y a opción de la concesionaria y de los propios usuarios.

En síntesis, a raíz de la concentración de funciones descripta, la regulación del servicio adquirió formalmente mayor cercanía al poder político y con ello, una mayor discrecionalidad. Este punto no debería ser cuestionado *per se* sino ser discutido dentro de un contexto más amplio, donde la intervención estatal en el servicio se ha incrementado mediante transferencias e inversiones directas en infraestructura. ¿Por qué crear dos organismos de control con restricciones de diseño y de funcionamiento efectivo, si en este nuevo esquema no serían relevantes? El pensar que constituyen “una mera formalidad a cumplir” no agota el interrogante sino que lo profundiza: ¿dentro de qué esquema habría que cumplirlo? Se pone de relieve entonces, la necesidad de definir una clara estrategia regulatoria, donde el contralor normativo y social –sea la forma que adquiera (centralizada o descentralizada)- se conciba como condición para asegurar la buena prestación del servicio. Por otra parte, tampoco se propiciaron cambios sustanciales que incentivaran el uso racional del recurso ni una tarifa más equitativa. Solamente se consideró la implementación un sistema de descuentos sobre el valor de la factura que tuviera en cuenta a los sectores de más bajos recursos (programa de tarifa social).

¹¹Para 2009 los cargos fijos (SUMA, CIS, por titularidad no declarada y por mantenimiento al servicio) representaron el 19% del total de los ingresos en concepto de facturación.

6. Desempeño de Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Aun cuando el análisis del desempeño de AySA posee ciertas limitaciones por el poco tiempo transcurrido y la falta de suficiente información disponible, resulta importante presentar algunas consideraciones preliminares. Los datos referidos a su situación económica-financiera muestran que a diciembre de 2010, las transferencias corrientes recibidas por la empresa estatal, representaron el 53% de los ingresos totales de AySA (Cuadro N° 7). Con este aporte evitó una pérdida de \$ 196.325.000, puesto que sus ingresos de operación sólo alcanzaban a cubrir el 49% de sus gastos. En relación a estos últimos, las mayores erogaciones se vincularon al rubro "bienes y servicios", que representaron el 52% de sus gastos totales y a los gastos en personal que abarcaron el 45%. Teniendo en cuenta que los datos obtenidos para 2011 alcanzan a mayo, se pudo apreciar que en relación a 2010, el peso de las transferencias pasó del 53% a representar el 57% de los ingresos totales. Sin embargo, este aumento no evitó un resultado económico negativo (\$ - 12.469.000) para el período –aunque menor que el registrado en 2010 (\$ -12.615.000)-, pues los ingresos de operación presentaron un descenso de 4 puntos respecto de su participación en el total de ingresos corrientes (43%). Los gastos de operación sólo pudieron ser cubiertos en un 45% por los ingresos de operación. Asimismo, las erogaciones relativas al personal se pasaron al 49% de los gastos totales, mientras que los gastos en bienes y servicios descendieron 3 puntos, igualando aquel valor.

Cuadro N° 7
Cuenta corriente
Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006- mayo 2010
(en miles de pesos, a valores constantes* y porcentajes)

Cuenta corriente / Año	2006	2007	2008	2009	%	2010	%	Mayo 2011	%
Ingresos corrientes [A]	179.076	223.898	281.852	294991	100	347656	100	147552	100
Ingresos de operación	177.148	219.011	190.953	180840	61,30	163731	47,10	63885	43,30
Ingresos de la propiedad	1.928	4.887	4.231	5301	1,80	214	0,06	153	0,10
Transferencias corrientes	0	0	86.668	108851	36,90	183711	52,84	83515	56,60
Otros ingresos corrientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gastos corrientes [B]	174.181	223.735	281.572	339489		360270		160021	
Gastos de operación	157.584	209.226	255.074	313668	100	331241	100	142514	100
Personal	65.866	90.047	106.556	132328	42,19	149938	45,27	69581	48,82
Bienes y servicios	81.304	109.856	138.387	175479	55,94	172793	52,17	69271	48,61
Transferencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros gastos de operación	10.414	9.323	10.131	5861	1,87	8511	2,57	3661	2,57
Gastos ajenos a la operación	16.597	14.509	26.498	25821	100	29029	100	17508	100
Intereses internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses externos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuestos directos	6.950	10.949	12.415	13511	52,32	14989	51,64	6596	37,68
Otros	9.647	3.560	14.083	12310	47,68	14040	48,36	10911	62,32
Resultado Económico [C=A-B]	4.895	163	280	-44498	\	-12615	\	-12469	\

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA.

Disponible en: www.eras.gov.ar/info-tecnica-eco_fin_aysa.asp

Tal como se consigna en el Cuadro N° 8, las transferencias de capital fueron incrementándose sustancialmente en el período 2006-2010. Este último año registra un valor más treinta y tres veces mayor que el monto dispuesto al inicio de la gestión pública. De esta manera, la totalidad de las obras han sido efectuadas exclusivamente con estos aportes transferidos. A mayo de 2011, puede verse que las inversiones realizadas (\$ 194.494.000) estaban superando los ingresos de capital por un monto de \$ 2.382.000.

Cuadro N° 8
Cuenta de capital
Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006- mayo 2010
(en miles de pesos, a valores constantes*)

Cuenta capital / Año	2006	2007	2008	2009	2010	%	Mayo 2011	%
Ingresos de capital [D]	9.150	71.043	188.501	269.102	296577	100	192112	100
Recursos propios	184	625	-723	79	141	0,05	596	0,31
Otros ingresos corrientes	8.966	70.418	189.224	269.023	296436	99,95	191516	99,69
Gastos de capital [E]	13.647	70.864	166.208	338.970	507579	100	195331	100
Inversión	12.484	69.988	164.801	338.970	505709	99,6	194494	99,6
Otros gastos de capital	1.163	876	1.407	0	1871	0,4	837	0,4
Resultado Económico [C]	4.895	163	280	-44498	-12615	/	-12469	/
Resultado Financiero [F=C+D-E]	398	342	22.573	-114366	-223617	/	-15688	/

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA.

Disponible en: www.eras.gov.ar/info-tecnica-eco_fin_aysa.asp

Aun cuando la tarifa se mantiene congelada desde enero de 2002¹², el total de facturación por los servicios de agua potable y alcantarillado a 2009 (Cuadro N° 9) descendió en un 14,3% en relación al 2007, año en el que se registró el valor más alto. Asimismo, se presentó un incremento del saldo pendiente de cobro (\$ 8.374.000 más que en 2008), que fue acompañado por un aumento en la cantidad de cuentas que acumulaban deudas por servicios, de 530.128 a 561.254 casos.

Cuadro N° 9
Facturación total por servicio de agua potable y/o alcantarillado, facturación pendiente de cobro y cantidad de cuentas que acumulan deuda por servicios, Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006-2009
(en miles de pesos, a valores constantes*/cantidad de casos)

	Año			
	2006	2007	2008	2009
Facturación total agua potable y alcantarillado	177.148	210.902	190.953	180.840
Facturación pendiente de cobro	27.016	35.604	40.332	48.706
Cuentas por cobrar (cant. casos)	369.459	550.799	530.128	561.254

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007, 2008 y 2009.

En lo que refiere al nivel de endeudamiento sobre el patrimonio neto (Cuadros N° 10), éste pasó de 100,30 % en 2008 a 110,06% en 2009, mostrando una nueva suba a pesar del 150% presentado inicialmente. En cuanto a la rentabilidad empresarial (Cuadro N° 11), en 2009 se registró un significativo descenso, presentando un valor negativo. Esto se ubica en el marco que se describiera respecto del aporte constante y en aumento de transferencias a falta de recursos propios suficientes para cubrir su operatoria.

Cuadro N° 10
Evolución del nivel de endeudamiento sobre el patrimonio neto de
Aguas y Saneamientos Argentinos S.A., 2006-2009
(en porcentajes)

Año	% Endeudamiento
2006	150%
2007	73%
2008	100,30%
2009	110,06%

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007, 2008 y 2009.

Cuadro N° 11
Evolución de los márgenes de rentabilidad sobre ventas y patrimonio neto de
Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006-2009
(en porcentajes)

Año	Utilidades /Ventas	Utilidades/ Patrimonio Neto
2006	3%	8%
2007	0,08%	0,10%
2008	0,15%	0,09%
2009	-19,00%	-6,56%

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A. e Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007, 2008 y 2009.

Cabe señalar también que el incremento en los costos de personal fue acompañado por un aumento en la dotación de trabajadores que, a mayo de 2011, era de 4850. Si se la compara con la dotación de AASA, el incremento registrado fue del 27%¹³. Respecto de la productividad¹⁴ si bien se venían observando valores mayores que los de la gestión privada, esta tendencia se ha modificado. En relación al año 1998 (período en que se presentó la cantidad más alta de trabajadores durante la gestión privada - 4267-), cuya productividad fue de 968,4 m³/día-hombre (Ver Senén González, 2000), los datos mostraron hasta diciembre de 2010 un significativo aumento: mayo de 2007: 1055,8 m³/día-hombre; diciembre de

¹² A esa fecha el valor de la factura media era de 27, 40 \$.

¹³De acuerdo a los datos que se pudieron obtener, en junio de 2005, la dotación de AASA era de 3811 trabajadores.

¹⁴Se entiende por esta la relación entre producción de agua cruda (m³ /día) y cantidad de empleados.

2008: 1084,3 m³/día-hombre, diciembre de 2009: 983,52. m³/día-hombre y diciembre de 2010: 1007,72 m³/día-hombre. Para mayo de 2011, este valor se encuentra por debajo de la productividad registrada en la prestadora privada: 948,02 m³/día-hombre.

En relación a la capacitación de los trabajadores, se implementaron diversos programas de actualización y perfeccionamiento de técnicos y profesionales. El Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS) conservó la activa participación que tuviera durante la gestión de AASA. A fin de formar al personal en los oficios necesarios, se amplió la Escuela de aprendices que funciona dentro de la empresa y se desarrollaron cursos de especialización en temáticas relativas al sector. Desde 2006 las horas de capacitación se fueron incrementando: de 21.874 pasaron a 59.858 horas, en 2009 (Informes al usuario: 2006 y 2009).

Pasando a las cuestiones vinculadas con la prestación, en materia de cobertura del servicio de agua potable, el déficit total existente al momento de la rescisión era del 16% (1.500.000 habitantes) y del 36% (3.500.000 habitantes) para los desagües cloacales. A fin de atender esta situación, mediante la implementación del Plan Director de Saneamiento 2006-2020, AySA se propuso alcanzar, para el 2011, el 100% de cobertura en el servicio de agua y el 80% en los desagües cloacales. En el período 2012-2020 se prevé mantener la cobertura total de agua y alcanzar el 95% respecto de las cloacas. Si bien debido al tiempo transcurrido desde que se inició la gestión estatal del servicio, no se registraron aumentos significativos en la cobertura, se presenta una evolución ascendente en el número de usuarios incorporados a las prestaciones. Si se compara el total de unidades funcionales a diciembre de 2005 (gestión AASA), con el total existente en diciembre de 2009, para el servicio de agua potable se presentó un incremento del 5%, mientras que en relación a los desagües cloacales alcanzó la mitad de ese valor. Al desagregar por regiones, los mayores incrementos en la cobertura de agua potable se presentaron en la zona oeste (La Matanza, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Morón y Tres de Febrero) y la zona suroeste (Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza y Lomas de Zamora). En la primera, la población servida a 2009 creció 4,73 puntos porcentuales más que en 2006, se pasó del 54,26% al 58,99%. Respecto de la zona suroeste, el aumento se dio en 2,75 puntos porcentuales más que al inicio de la concesión, de 49,70% se alcanzó el 52,15%. La cobertura en desagües cloacales no acompañó este nivel de crecimiento. La zona sureste (Avellaneda, Lanús y Quilmes) presentó el incremento más alto de toda el área concesionada (1,16 puntos más que en 2006), seguida por la zona oeste (0,92), la zona norte (San Fernando, Tigre, San Isidro, San Martín, Vicente López) (0,72) y la zona suroeste (0,03) (Informe Anual AySA, 2009).

Para atender las necesidades de los usuarios con problemas socioeconómicos y abaratar costos, AySA también continuó con la implementación de la tarifa social y de dos metodologías desarrolladas por AASA desde 2003: 1) el Modelo participativo de gestión (MPG) y 2) el Plan Agua + Trabajo (A+T). En relación a los beneficiarios del programa de tarifa social, en 2006, el total de usuarios incorporados fue de 114.646, mientras que en 2007, ascendió a 118.953 y desde 2008 viene disminuyendo, registrando 57.539 usuarios en 2009. Cabe agregar que para este programa, se destinaron anualmente entre 4 y 5 millones de

pesos (Informes al usuario: 2006 al 2009). A través del MPG, la empresa elabora los proyectos, efectúa el seguimiento de las tareas, aporta los materiales y capacita a los vecinos de los barrios para que realicen las obras de expansión. El A+T es un proyecto del gobierno nacional, que busca disminuir el riesgo sanitario de la población sin acceso al servicio y a la vez, crear puestos de trabajo con el establecimiento de cooperativas. Es financiado por el ENOHSA y los municipios participan como las unidades ejecutoras. AySA por su parte, diseña los proyectos, tiene a cargo la logística de los materiales, la supervisión técnica de las obras y capacita a las cooperativas de vecinos, que pueden estar integradas por beneficiarios de planes sociales y desocupados. Desde 2008, este mismo método fue incorporado para la extensión de los desagües cloacales, mediante el Plan Cloaca + Trabajo (Informe al usuario, 2008: 31- 32). En el marco del MPG, tanto las obras concluidas como en curso presentaron, para 2009, una considerable disminución respecto de los años anteriores (se finalizaron dos obras y una quedó en desarrollo). Por el contrario, el P+A mostró para ese mismo período un incremento de cinco veces la cantidad de módulos de obras finalizadas (de 28 pasaron a 146) y de 25 obras en curso, respecto de 2006.

Con respecto a lo planteado, puede verse en el Cuadro N° 12 que durante el segundo año de gestión de AySA, no sólo hubo un importante aumento en la inversión presupuestada sino que también se llegó a ejecutar casi el total de las mismas, cuando en 2006, se había alcanzado apenas un poco más de la mitad. Para 2008 y 2009 la empresa no presentó datos respecto de la inversión presupuestada, por lo que no pudo medirse el nivel de cumplimiento alcanzado¹⁵. Sólo es posible señalar que en 2009 la inversión ejecutada creció un 384% respecto del valor registrado en 2007. Como ya se refiriera, esto se vinculó con el alto nivel de transferencias estatales aportadas para aquel año.

Cuadro N° 12
Inversión presupuestada y ejecutada
Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006- 2009
(en miles de pesos, a valores constantes* y en porcentajes)

	2006	2007	2008	2009
Inversión Presupuestada	20.955	71.722	s/d	s/d
Inversión Ejecutada	10.559	69.994	164.830	338.970
% de ejecución de las inversiones	50,40%	97,60%	s/d	s/d

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007, 2008 y 2009.

¹⁵Esta dificultad se vincula con la señalada falta de un contrato de concesión donde estén claramente especificadas las metas de inversión y los plazos en los que deben cumplirse y con la "fragmentación regulatoria".

En síntesis, si bien los datos analizados mostraron buenos resultados en ciertos aspectos del desempeño de AySA, es preciso observar que la empresa no está cubriendo el total de sus gastos corrientes con ingresos propios y que las obras realizadas hasta el momento se solventaron exclusivamente con transferencias del Estado Nacional. Esta participación estatal directa parece mostrar un importante compromiso con el desarrollo sanitario, máxime si se consideran los altos incumplimientos de AASA en materia de inversiones. Sin embargo, este esquema puede presentar problemas en el mediano y largo plazo, por lo que se deberá buscar la mejor manera de readecuar el retraso tarifario y así ir disminuyendo paulatinamente la centralidad de esos aportes. Más allá de tener en cuenta la protección de los sectores más vulnerables a la hora de planificar futuros aumentos tarifarios, deben generarse también cambios en los criterios de tarifación a fin de incentivar una mayor racionalidad en el uso del recurso. La implementación efectiva de un sistema de micromedición en el que se tenga en cuenta también el poder adquisitivo de los usuarios, no sólo evitará el despilfarro asociado a la existencia de tarifas muy bajas sino que propiciará un acceso más equitativo al servicio.

7. Consideraciones finales

A pesar de las diferencias entre las gestiones de AASA y AySA, pudieron ser identificadas más continuidades que rupturas en materia de operatoria y regulación. Respecto del primer aspecto, puede señalarse que el esquema empresario se mantuvo, pues no se propició ninguna subdivisión de la nueva compañía estatal. Continúa siendo una de las más grandes proveedoras a nivel mundial, con un área de prestación de aproximadamente 1800 kilómetros cuadrados donde residen casi diez millones de personas. Su constitución jurídica como sociedad anónima permitió que los trabajadores conservaran el 10% de las acciones que poseen por el PPP. Esta participación junto al mantenimiento de la integración horizontal y vertical de la compañía, contribuyeron a la permanencia de una estructura sindical unificada. En lo que refiere a cuestiones vinculadas al servicio, el régimen tarifario no fue modificado. Permanecen vigentes aquellos cargos fijos que incorporan un componente altamente regresivo a la tarifa. Tampoco se promovió el uso racional del recurso a partir de ampliar la micromedición de los consumos (junto a otros criterios que permitan identificar la capacidad de pago de los usuarios). Difícilmente el acceso al servicio pueda ser más equitativo si a partir de tarifas muy bajas, la práctica que se instala entre los usuarios es la del derroche.

En relación a la cuestión regulatoria, aun cuando persisten problemas de diseño e implementación identificados durante la gestión privada, éstos adquirieron una nueva significación. Las deficiencias en los marcos y entes constituidos, ya no resultan funcionales a los intereses económicos de AASA aunque sí continúan afectando la capacidad de contralor sobre la nueva prestataria. En lo relativo a la implementación de sanciones sobre AySA, es ahora, de manera formal, que esta facultad recae en una agencia gubernamental como la SSRH. El ERAS, a quien sólo le caben funciones de control, únicamente puede amonestar el accionar de los directivos de la compañía. Su control sobre AySA también se vio afectado por la renuencia de la empresa a entregar información sobre su desempeño. Por otra parte, al no

modificarse el modo de elección de los directivos de los entes, el nuevo marco regulatorio mantuvo la vinculación de éstos al poder político de las diferentes jurisdicciones que los integran. Ésta vinculación se profundizó respecto del PEN a partir del abandono del carácter rotativo de la presidencia del ERAS (quedó en manos del representante del gobierno nacional) y la designación del Subsecretario de Recursos Hídricos al frente de la presidencia de la APLA. Respecto del financiamiento a partir de una tasa fija sobre la tarifa, lo que constituyó un desincentivo para reducirla durante el período privado, en el nuevo esquema y dado el congelamiento tarifario, se tradujo en el desfinanciamiento del ERAS y la APLA. En una suerte de “divide y no regularás”, la “fragmentación regulatoria” propicia, paradójicamente, la concentración de funciones en el PEN e incrementa su injerencia y discrecionalidad tanto respecto del desenvolvimiento de los organismos establecidos como de la gestión de AySA. Esta constitución híbrida (un régimen centralizado que convive con estructuras e instrumentos descentralizados) hace más que necesario replantear una estrategia regulatoria que asegure a futuro la sustentabilidad, calidad y expansión del servicio.

Las rupturas existentes entre ambos esquemas de gestión quedaron circunscriptas a dos aspectos. La definición del servicio como derecho humano y con ello, el papel asumido por el Estado respecto de su responsabilidad sobre la prestación, rompieron con una conceptualización del servicio vinculada al fin de lucro. Por otra parte, la participación estatal directa tuvo su correlato en el crecimiento exponencial de las inversiones en el sector. Dicha participación muestra un importante compromiso con el desarrollo sanitario, máxime si se consideran los altos incumplimientos de AASA en materia de inversiones. No obstante, es preciso observar que estas obras, hasta el momento, se solventaron exclusivamente con transferencias del Estado Nacional. Asimismo, la empresa no está pudiendo cubrir el total de sus gastos corrientes con ingresos propios por lo que también las transferencias corrientes han ido en aumento. Dado que este esquema puede presentar problemas en el mediano y largo plazo, AySA deberá buscar la mejor manera de readecuar el retraso tarifario (teniendo en cuenta a los sectores más vulnerables) y así ir disminuyendo paulatinamente la centralidad de estos aportes.

BIBLIOGRAFÍA

- 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. y otros. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 11-112.
- AZPIAZU, D. y otros (2005) “Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura”. *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)* Año 22, N° 59. Tercer época, mayo-agosto, pp. 45-67.
- CASTRO, J. (2004) “Final Report”. Project “Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: seeking economic, social, and environmental sustainability (PRINWASS)”, European Commission - 5th Framework Programme, INCO-DEV, Contract ICA4-CT-2001-10041.

- CASTRO, J. (2005) "Agua y gobernabilidad. Entre la ideología neoliberal y la memoria histórica". *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)* Año 22, N° 59. Tercer época, mayo-agosto, pp. 1-21.
- DUCCI, J. (2007) *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- FERRO, G. (2000) "El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación". Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Argentina de la Empresa, Texto de discusión N° 17, abril, 1-23.
- FIEL (1998) *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1998.
- HALL, D. (2002) "The water multinationals 2002 –financial and other problems-". Public Service International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- HALL, D. y LOBINA, E. (2002) "Water privatization in Latin America, 2002", Public Service International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, PSI American's Water Conference, San José, Costa Rica, July.
- HALL, D. y LOBINA, E. (2006) "Agua, privatización y ciudadanía" en VVAA, *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, México, Ediciones Böll, pp. 288-309.
- LEE, T. Y JOURAVLEV, A. (1997) "Participación privada en la prestación de los servicios de Agua. Modalidades para la participación privada en la prestación de los servicios de agua". Santiago de Chile, *Serie medio ambiente y desarrollo N° 2*, CEPAL, Naciones Unidas, mayo, pp. 1-73.
- LENTINI, E. y RODRÍGUEZ, L. (2007) "Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso del contrato de concesión del Área Metropolitana de Buenos Aires" en YÁNEZ FUENZALIDA, N. y ORELLANA, R. (coord.) *Servicios de agua potable, regulación y pobreza*. Proyecto visión social del agua en los andes. Agua Sustentable / Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), pp. 65-84.
- LEVY YEYATI, E. y VALENZUELA, D. (2007) *Resurrección, la historia de la poscrisis argentina*. Buenos Aires, Sudamericana, 2007.
- LOBINA, E. y HALL, D. (2003) "Problems with water concessions: a review of experience". Public Service Internacional Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- MEDD, W. y otros (2003) "Comparative review of water sector restructuring in the EU Accession Status", Work Package 1, Final Report EU FP5 "Intermediaries" Project, September.
- ORDOQUI URCELAY, M. B. (2007) "Servicios de agua potable y alcantarillado en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño". Santiago de Chile, *Serie recursos naturales e infraestructura N° 126*, CEPAL, Naciones Unidas, mayo, pp. 1-73.
- PHILLIPS, C. (1993) *The regulation of Public Utilities: theory and practice*. Arlington, Public Utilities Reports, inc, 1993.

- REES, J. (1998) "Regulation and private participation in the water and sanitation sector", TAC Background papers N°1, Stockholm, Global Water Partnership Technical Advisory Comité, pp. 1-32.
- SENÉN GONZÁLEZ, C. (2000) Relaciones laborales en empresas de servicios públicos privatizadas de la Argentina. Los sectores de Telecomunicaciones y de Agua y Saneamiento (1990-1998). Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo.
- SOLANES, M. (1999) "Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado" Santiago de Chile, *Serie recursos naturales e infraestructura N° 2*, CEPAL, Naciones Unidas, septiembre, pp. 1-69.
- VARGAS, M. y SEPPÄLÄ, O. (2004) "Water trends regarding policy, institutional and regulatory issues. Reflections and findings on five selected countries". Project "Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: seeking economic, social, and environmental sustainability (PRINWASS)", European Commission - 5th Framework Programme, INCO-DEV, Contract ICA4-CT-2001-10041.
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1991) *Un análisis económico de la privatización*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Leyes y decretos

- Leyes N°: 23.928, 25.561, 25.790, 25.820, 25.972, 26.077, 26.100, 26.221.
- Decretos N°: 252/89, 149/97, 303/06, 304/06.

Documentos

- ETOSS (2003) Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A. (Nota UNIREN N° 73 del 15 de agosto de 2003), septiembre.
- Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007, 2008 y 2009.
- Informe al Usuario 2006, 2007, 2008 y 2009.
- Memorias y Balances de Aguas Argentina S. A. (1993-2005).
- Plan de Saneamiento de AySA (2006-2020). Acceso universal a los servicios para millones de argentinos.

Lista de entrevistados

- Integrante de la asociación Unión de Usuarios y Consumidores.
- Ex integrante de la Comisión de Usuarios del ETOSS.
- Personal técnico del ERAS.
- Total de entrevistas realizadas: 5.