

LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Dr. Armando Llop

Director del Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua y el Ambiente (CELA) del Instituto Nacional del Agua (INA)*

Profesor Titular de Economía de los Recursos Naturales y Ambiente– FCE-UNCuyo

*Belgrano 210 (Oeste) Mendoza (5500) Tel.: 0261-4285284 Fax: 0261-4285416

E-mail: celaa@mendoza.edu.ar

Palabras clave: economía de la regulación - monopolio - privatización - agua potable – entes reguladores

RESUMEN

La privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en el país se ha implementada mediante marcos regulatorios, la creación de entes reguladores y la puesta en vigencia de contratos de concesión. La privatización y su regulación aparece como una moda en América Latina que se impone durante la década pasada. La Argentina es el país que más rápidamente transita este camino hacia la privatización, liderando el proceso entre los países de la región.

En este trabajo se presentan los principales determinantes económicos de las decisiones de privatizar los servicios de agua potable y saneamiento, la incidencia de aspectos político-institucionales, la definición de los nuevos marcos legales, los aspectos administrativos involucrados, y las condiciones sociales imperantes y resultantes de estos procesos. Si bien la mayoría de estos aspectos tienen vigencia las experiencias en el nivel mundial, muchos de ellos cobran particular relevancia en nuestro país, principalmente por el bajo desarrollo institucional alcanzado --favorecido por un descrédito social del Estado y sus funcionarios --y por los abruptos cambios económico-sociales ocurridos en el comienzo de esta década.

Luego de analizar la situación actual de la regulación en varias provincias de nuestro país, se llega a varias conclusiones, tales como: a) la mayoría de los problemas en los sistemas regulatorios se originan en el texto de la Ley o del contrato de concesión, ya que los marcos regulatorios incorporan – por voluntad o por omisión- importantes sesgos y generan disfuncionalidades en su aplicación; b) establecer en el país un organismo regulador por cada empresa regulada, es decididamente ineficiente; c) la mayoría de los entes reguladores se han creado sin claras funciones, y con personal no preparado para la función regulatoria; d) en este contexto, las asimetrías de información con el organismo regulado se tornan insalvables; e) Prácticamente en ningún caso se ha logrado establecer un control adecuado sobre las principales dimensiones de la regulación, que son la tarifa, las inversiones o cobertura de los servicios, y la calidad de los mismos.

Asociado a las principales conclusiones, se delinean algunas recomendaciones para avanzar hacia una mejora en la regulación.

EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO EN EL PAÍS

La expansión más importante del sector ocurre bajo la figura de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Esta empresa aparece a mediados del siglo pasado, conjuntamente con otras empresas estatales de cobertura nacional, tales como Gas del Estado, Agua y Energía, y otras. En sus inicios, esta empresa cuenta con una importante cantidad de recursos, incorpora funcionarios y técnicos de muy buen nivel, y se genera una empresa con una gran cultura en la atención de los aspectos técnicos de la provisión del servicio. En este sentido, debe destacarse el énfasis ingenieril de la empresa en su propia denominación, Obras Sanitarias de la Nación, siendo que debería haberse llamado Servicios Sanitarios de la Nación. En la década de los 50', Argentina era líder en América Latina en cuanto a la cobertura y calidad de los servicios sanitarios provistos.

Obras Sanitarias de la Nación se estructura de un inicio de manera tal de lograr una cobertura geográfica para todo el país, lo que realiza a través de gerencias regionales. Cada una de ellas atendía la provisión de los servicios en las provincias bajo su jurisdicción. Esta estructuración regional de la empresa permitió montar implícitamente un sistema de redistribución de ingresos, ya que aquellas gerencias con usuarios de alta capacidad de pago y de grandes centros urbanos, financiaban indirectamente a aquellas otras gerencias que resultaban deficitarias, básicamente por la predominancia de servicios de mediana y baja escala. En cuanto a la provisión de los servicios, establece estándares de calidad relativos a materiales, instrumentos y características del servicio. Es una empresa que tiene las funciones de prestar el servicio y también encargarse del control del mismo, lo que la constituye en juez y parte.

En el año 1980 este sistema se transforma total y abruptamente a través de la decisión de provincializar los servicios sanitarios. Esta transformación se realiza con el sólo objetivo de mejorar las cuentas presupuestarias de la Nación, y la transferencia de realizó sin implementar ningún tipo de capacitación ni acciones que permitiesen mitigar el shock de la transferencia. Obviamente, esta acción tuvo importantes impactos en la eficiencia y equidad en la provisión del servicio en el país.

Es así como a principio de los '80 se inicia un proceso de degradación de las empresas de servicios de saneamiento debido a la conjunción de una serie de factores, a saber: a) un proceso de inflación exponencialmente creciente; b) asociado a esto, el consecuente atraso tarifario, basado en intereses políticos que no quieren ver su imagen dañada a los ojos de los usuarios; c) todo esto redundando en una caída en las inversiones previstas en primer lugar, y luego afecta a las partidas orientadas al mantenimiento de los servicios; d) también el proceso inflacionario determina una reducción en los salarios reales del personal, lo que induce la fuga del mismo, particularmente de los más capacitados, a trabajar en otros sectores donde obtienen mayores ingresos; y e) resulta así una clara reducción en la calidad de los servicios, conjuntamente con una creciente demanda insatisfecha.

Todo lo descripto no es otra cosa que un proceso de degradación de los servicios, lo que conduce al descrédito social para la mayoría de las empresas ahora provinciales. Ante las condiciones de precariedad imperantes en las mismas, la comunidad insatisfecha concluye en que se han tornado en instrumentos ineptos para responder a sus demandas. Esta situación es la que torna socialmente factible la privatización de las empresas. Y esto es lo que ocurrió en casi todo el ámbito nacional.

Nace así la imperiosa necesidad de incorporar en el seno del Estado las funciones de regulación de servicios de saneamiento provistos por agentes de naturaleza privada: se inician los procesos de concesión de los servicios a capitales privados, la mayoría de ellos de origen internacional. Para esto se dictan leyes de concesión, se establecen marcos regulatorios y se crean entes reguladores del servicio.

Haciendo un análisis muy rápido del resultado al presente de los procesos de provisión privada de los servicios, puede decirse que, con algunas importantes excepciones, en una primera eta-

pa se cumple con los contratos, lo que se aprecia mediante la realización de inversiones importantes, y de acciones que tienden a ampliar y a mejorar el servicio, como así también, en todos los casos se produjeron importante reducciones en la planta de personal. En una segunda etapa comienzan a aparecer incumplimientos crecientes por parte de las empresas, como así también una creciente debilidad de los entes reguladores, quienes sufren de las disfuncionalidades que se presentan más adelante. Esto, si bien es eficiente desde el punto de vista de la empresa, genera un importante aporte al costo social del desempleo que se vivió posteriormente.

La crisis del año 2001 inicia un proceso de tensiones crecientes entre empresa y gobierno nacional, en el cual los entes reguladores sufren distintas suertes, de acuerdo con la realidad de cada caso. Lo importante de destacar es que en la actualidad se vive un clima de incertidumbre relativo al futuro de los arreglos institucionales para la provisión de los servicios sanitarios.

LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

La regulación de las actividades económicas es una práctica de larga data, se la ha usado y se la usa en todos los países del mundo. La regulación de las actividades económicas se justifica cuando existen imperfecciones en los mercados, como ocurre en el caso de la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento, industria caracterizada por constituir un monopolio natural, presentar numerosas externalidades en forma de impactos ambientales, e impactos regresivos en la distribución del ingreso.

La regulación aparece como una moda en América Latina que se impone durante la década pasada, y aparece como una consecuencia directa de los procesos de privatización de los servicios públicos. La Argentina es el país que más rápidamente transita este camino hacia la privatización, a la cabeza del proceso entre los países de la región. Cada privatización de un servicio público impone como necesaria consecuencia la asignación de las funciones de regulación a un organismo, lo que normalmente se ha hecho creando un ente regulador específico para cada caso.

Son muchos los motivos que se aducen como determinantes de las decisiones de privatizar servicios públicos originalmente provistos por el Estado. En la Argentina los principales son:

1. El notorio proceso de degradación de las grandes empresas públicas de servicios de agua potable y saneamiento descrito en la sección anterior,
2. Las conocidas críticas a la provisión estatal de los servicios, que aducen que los objetivos de los empresarios no son consistentes con la eficiencia y la optimización, sino orientados a finalidades de tipo político o sectorial, lo que está asociado al indiscriminado aumento en las nóminas en respuesta a favores políticos, la asignación de recursos a fines distintos a lo recomendado por razones de eficiencia, etc.
3. La oportunidad que se le presenta al Estado de obtener fondos por la concesión de los servicios y, conjuntamente, reducir el déficit que normalmente presentaban las empresas estatales.
4. Las motivaciones de los tomadores de decisiones por las oportunidades de captación de rentas que posibilitan los procesos de privatización. Estas oportunidades se dan al dictarse el marco regulatorio, al momento de revisar los contratos de concesión, y al constituir y hacer funcionar los entes reguladores.

En la regulación intervienen múltiples factores de orden político-institucional, social, económico, administrativo y legal. Es una de las actividades que más requieren de un ejercicio interdis-

ciplinario, Para su manejo, se deben transitar aspectos interinstitucionales, intersectoriales y relacionados con la compatibilización de los intereses de múltiples actores de la comunidad.

Aspectos político-institucionales

Oportunamente, el defensor del pueblo de la Nación Jorge Maiorano, expresó lo que constituye una buena síntesis del proceso de privatizaciones en el país: “La celeridad privatista llevó a cometer errores. Uno de ellos es la fragilidad de los controles: Los Entes Reguladores asumen un papel formal, y la objetividad e independencia son expresiones de deseo. Así, el usuario o consumidor queda librado a su suerte frente al poder de las empresas monopólicas y, cuando los reclamos arrecian, el gobierno se preocupa por preservar las eventuales fugas de inversiones empresarias, pero de la seguridad jurídica de usuarios y consumidores, nada se dice. Se renegocian contratos hasta límites insospechados y luego se transfieren, graciosamente, el pago de las inversiones a los usuarios” (García, 1998). Ante esta posición, algunos opinan que el planteo correcto es que el rol del Estado es difundir los derechos de los usuarios que deben ser defendidos y respetados, y el usuario debe saber cómo hacer valer sus derechos. Pero, según veremos, las asimetrías entre las partes son enormes.

En la jerga internacional existe el término **disfunción gubernamental regulatoria**, que surge de la experiencia que han experimentado muchos países, donde se incluyen USA y UK. Este concepto proviene de entender que “es falsa la idea que los gobiernos son eficientes, justos y sensatos como para aportar mecanismos de intervención que atiendan solamente al interés público. En realidad, la regulación y el proceso regulatorio responden a complejas interacciones entre grupos de intereses para quienes distintos tipos de intervención gubernamental pueden determinar que se beneficien o puedan salir perdiendo” (Jouravlev, 2001). Esta situación es la que abre las oportunidades a la “captación de rentas” y “apropiación del marco regulatorio”.

La **captación de rentas** consiste en las intenciones de políticos y funcionarios de alcanzar objetivos en función de su propio interés, lo que incide en los términos del marco regulatorio y el contrato de concesión. La **apropiación del marco regulatorio** sucede cuando alguno de los sectores involucrados en el sistema (empresa regulada, usuarios, el Estado, gremios) de alguna manera es que el influye y determina el sentido y la intensidad de la actividad regulatoria.

Existe una relación inversa entre el grado de desarrollo institucional de un país, y la naturaleza y magnitud de las disfunciones gubernamentales. Es este contexto, la Argentina es vulnerable a esta problemática, lo se evidencia a la luz de las muchas de las experiencias de privatización realizadas al presente en los servicios públicos en general, y en el sector agua potable y saneamiento en particular.

La autonomía e independencia de los organismos reguladores son muy limitadas. Por ejemplo, si bien la Superintendencia de Regulación de Chile goza de cierta autonomía, sus autoridades han manifestado que muchas de sus decisiones y recomendaciones no han sido aceptadas por las autoridades ministeriales, descalificando su rol regulador. Esta situación se repite en casi todas las experiencias del país.

Aspectos económicos

La provisión de agua potable y saneamiento constituye un caso de **monopolio natural** debido a las características de indivisibilidad que tiene el sistema dendrítico de distribución del agua, el que se utiliza para llevarla cada uno de los usuarios. Asociado a esto, se dan importantes economías de escala que cooperan en conferirle la característica de monopolio natural.

Tanto la producción como el consumo de agua y servicios de saneamiento, imponen importantes **externalidades** sobre terceros y sobre sistemas ambientales. Existen externalidades positivas, como la que deviene de la provisión de agua segura a la comunidad, pero también existen aquellas negativas normalmente asociadas a los impactos causados por la disposición de efluentes, ya sea en cuerpos de agua superficial o subterránea, o bien impactos causados en las fuentes de agua utilizadas.

El tamaño y la larga vida de las inversiones (activos fijos) son también una característica particular del sector, a lo cual se asocia el hecho de que gran parte de la infraestructura se encuentra enterrada y no es directamente observable. La valoración de este capital enterrado constituye uno de los principales problemas que se confrontan al establecer los contratos de concesión, como así también, la predeterminación de los costos asociados al mantenimiento del mismo.

La provisión de agua potable involucra una **oferta conjunta**, ya que lo que se está vendiendo no es solamente agua en un volumen determinado, sino que existen otras variables tales como calidad (dureza, pureza, tensión de cloro), presión en la tubería, confiabilidad del servicio, etc. Mediante el precio, los consumidores sólo pueden realizar sus decisiones en cuanto al volumen a utilizar, pero no resulta posible el “consumo” de diferentes montos de cada uno de los atributos negativos mencionados. Esto equivale a decir que no es posible diferenciar el producto para el consumidor.

La necesidad de **corregir las disfuncionalidades del monopolio natural** y establecer todas las condiciones necesarias para lograr la eficiencia económica, sólo puede lograrse mediante la regulación de la actividad. Aquí aparece la figura del regulador, cuyo rol es funcionar como un **sucedáneo del mercado**, asumiendo el rol de los competidores y ofreciendo incentivos para mejorar la eficiencia, para lo cual se requiere incidir en el comportamiento de las empresas. Para ello tiene que cumplir con muchos de los roles de naturaleza esencialmente económica que se mencionan en los puntos siguientes.

Imponer competencia en donde se pueda es la principal regla que debe utilizarse en cualquier industria a ser regulada. Esto equivale a decir que cuando se toma la decisión para la descentralización o privatización de la provisión de los servicios públicos, deben incorporarse las posibles acciones que induzcan competencia. Esto es particularmente importante cuando puede aplicarse una regulación estructural.

Una **regulación estructural** involucra el cambio de la estructura de la industria, el que puede realizarse a través de su segmentación horizontal o vertical. Una división **horizontal** es la que se realiza por áreas geográficas, de manera tal que, si bien se conforman monopolios regionales más pequeños, se factibiliza la incorporación de competencia por comparación. La segmentación **vertical** de la industria, es el criterio que se aplicó para la desregulación del sector eléctrico en el país en el que separaron las actividades de producción, transporte y distribución de la energía, lo que permitió establecer competencia en la producción, mientras que el transporte y la distribución, por ser servicios públicos, se regularon a través de un organismo constituido al efecto.

En el caso del agua potable, la regulación estructural puede darse donde exista la posibilidad de establecer competencia en la producción de agua, lo que sucede en áreas con disponibilidad de agua subterránea o múltiples fuentes superficiales. La gran proliferación de cooperativas proveedoras de agua potable en la pampa húmeda, se puede desarrollar gracias a estas condiciones naturales,

que permitieron el acceso de cada operador individual a una a fuente de agua. En general, cuando existen dos o más fuentes de agua de calidad, es factible establecer este tipo de regulación estructural.

El otro método es la **regulación de la conducta** de la empresa, que se realiza a través del precio del agua, o tarifa. En este sentido, existen dos enfoques alternativos. Uno de ellos es el **método de la renta**, que consiste en asegurarle a la empresa proveedora un retorno sobre las inversiones que realiza y los costos de operación y mantenimiento que sostenga. Este método es el que se utiliza particularmente en Estados Unidos de América. La otra alternativa consiste en el **índice de precios o “price cap”**. Según este método, lo que se intenta es establecer un precio tope a la empresa, de manera tal que esta tenga incentivos para reducir sus costos y de esa manera aumentar su rentabilidad. Cada uno de estos métodos tiene sus ventajas y desventajas, que no es el motivo desarrollar aquí.

La mayoría de los contratos de concesión en el país suscriben al método del price cap, con modificaciones según cada caso particular. Existe el caso como el de la privatización de la ex Obras Sanitarias de la Nación, en la cual se plantearon metas de calidad, un plan de inversiones y se otorgaba la concesión a quien presentase una tarifa mínima. El caso de Mendoza, por el contrario, se establecían estándares de calidad, metas de cobertura a través de inversiones, se establecía la tarifa, y se otorgaba la licitación a quien presentase el máximo valor por la adquisición del paquete accionario.

En todos los casos se establecen criterios sobre las tres dimensiones relevantes, que son **la tarifa, las inversiones o cobertura de los servicios, y la calidad de los mismos**. Secundariamente, aparecen algunas cláusulas relativas a la conservación ambiental. Estas son las principales variables sujetas a regulación.

El tema de **las tarifas** merece una atención especial, ya que es la vinculación pecuniaria directa entre la empresa y el usuario. A pesar de que se expresa la necesidad de instalar medidores y establecer una tarifa volumétrica, **en todo el ámbito nacional se sigue utilizando intensivamente la tradicional estructura tarifaria esbozada por OSN**.

1. La estructura de la tarifa actual consiste en un polinomio, mediante el cual el monto que paga cada usuario es función de la superficie del terreno que posee, la superficie cubierta, la ubicación de la propiedad, la antigüedad de la edificación, y algún coeficiente de ajuste por cambios en el nivel de precios. Si bien esta estructura tiende a utilizar el concepto de uso presunto del agua para su cobro, constituye no obstante un cargo fijo, para el cual el costo marginal es cero y por ello **no existen incentivos para el ahorro** del recurso.

2. Si bien muchos marcos regulatorios incorporan la futura vigencia de un **cobro volumétrico**, debe recordarse que su incorporación probablemente tenga **impactos regresivos** en la distribución de ingresos, ya que valiosas viviendas pasarán a pagar montos menores, mientras que sectores pobres de familias numerosas pasarán a pagar un mayor monto debido al mayor uso del agua que efectivamente realizan. Esto implica la necesidad de un serio análisis del impacto distributivo al elaborar la estructura tarifaria volumétrica.

3. Un elemento que llama de sobremanera la atención, es la heterogeneidad en los criterios de estructuración tarifaria que existen en el país, donde prácticamente cada provincia tiene una estructura distinta. Esta situación decididamente es un límite a la aplicación de técnicas de **benchmarking** sobre la base de la tarifa, la más importante variable de regulación.

Aspectos administrativos y legales

La **asimetría de la información** es un problema ineludible, que se da en todo sistema de regulación en la provisión de servicios públicos: los organismos reguladores sufren de la falta de información sobre los servicios de agua que regulan. Por el contrario, los directivos de las empresas reguladas conocen mucho mejor aspectos tales como los costos de la industria, las condiciones de la demanda, los efectos de la incorporación de nuevas tecnologías. Además, muchas variables no son observables, lo que aumenta las posibilidades de la empresa de obtener **rentas económicas debido a su monopolio de información**.

En general, las mayores asimetrías ocurren en relación al conocimiento de los costos de la empresa. En este contexto aparecen comportamientos estratégicos tanto por parte del regulador como del regulado: la empresa emprende acciones conducentes a aumentar sus ingresos, a aprovechar indefiniciones y holguras del marco regulatorio, etc., que le permita lograr aumentos de tarifas o posponer inversiones. En este contexto

En el contexto definido, el objetivo del regulador debe consistir en diseñar **mecanismos de extracción de la información** para reducir la brecha de la mencionada asimetría. Esto puede lograrse mediante alguna de las siguientes alternativas:

1. Incorporar la **competencia directa del mercado** en donde resulte posible, lo que significa una regulación estructural.
2. Si el marco regulatorio lo permite, exponer a la empresa regulada a la posibilidad de **competencia potencial o disputabilidad** en la provisión de los servicios. Esto es, establecer la amenaza de permitir la entrada de competidores.
3. Establecer un sistema de **competencia por referencia o comparación (benchmarking)**, que consiste esencialmente en la utilización de información cruzada entre empresas, cuyo análisis comparativo permite avanzar en términos de eficiencia¹.
4. Establecer un sistema de regulación por **comparación mediante modelos de simulación de la empresa**, como el que están utilizando en Chile. Este país ha creado una superintendencia con fines regulatorios, que consiste en la determinación de las áreas de concesión, la naturaleza de los compromisos de prestación de los servicios en función de calidad y cumplimiento de un programa de inversiones y el sistema de fijación de tarifas según una empresa modelo eficiente.
5. Obtención de la información de la empresa mediante **auditorías**. Este es un método oneroso, que por razones prácticas no puede ser aplicado con una alta frecuencia, y a veces resulta incompleto. Este es el método que ha sido utilizado por el EPAS en Mendoza.

La **regulación de las inversiones** es fundamental para el cumplimiento de metas de cobertura y calidad de los servicios, objetivos centrales a la regulación. En este contexto el regulador debe vigilar los gastos de capital y de mantenimiento para que se realicen las inversiones previstas dentro de las tarifas acordadas y en los plazos establecidos. El seguimiento y control de las inversiones y el mantenimiento de los equipos, es una de las áreas débiles de los organismos de regulación. Esto puede ocurrir por debilidad del organismo y su contexto (caso Mendoza), por indefiniciones en el marco regulatorio (caso de Salta), por impotencia en la aplicación de medidas regulatorias debido a la falta de autonomía y la toma de decisiones a un nivel superior (caso Santiago del Estero), por permisividad con proveedores del mismo sector estatal (Río Negro, Neuquén), hasta casos extremos como la cancelación de la concesión observada en el caso de Tucumán.

¹ Existen ejemplos internacionales en donde se la utiliza, como en el caso del Reino Unido y Gales, Escocia, Chile, Italia, Australia y otros. La International Water Association (IWA) ha elaborado un conjunto de indicadores de gestión para los servicios de provisión de agua, presentados en su "Manual de la IWA de Mejores Prácticas", cuya utilización recomienda a los distintos operadores con el fin último de poder aplicar técnicas de benchmarking a nivel internacional.

La **regulación de la calidad del servicio** constituye un área deficitaria en la mayoría de los sistemas regulatorios desarrollados en el país². Esto es así principalmente por la falta de un sistema de monitoreo, limitaciones en las posibilidades de realizar análisis, y debilidad en los métodos de captación de quejas por parte de los usuarios. Estos últimos pueden percibir algunas variables de calidad (presión, olor, sabor, etc.) pero no la existencia de sustancias como flúor o arsénico, que afectan la salud.

En este punto es de interés observar la manera en que los estándares requeridos para el agua potable en los países desarrollados incorporan permanentemente nuevas restricciones que deben ser respetadas por los proveedores. Esto implica mayores costos para los proveedores (que se traslada a las tarifas) y la imposición de mayores exigencias a los reguladores. Estos procesos no son usuales en Argentina.

Los organismos de regulación creados en el país, adolecen de una serie de **disfuncionalidades** que les imponen limitaciones en el alcance de los objetivos. A continuación se presenta algunos de los aspectos más destacables:

- a) Establecer **un organismo regulador por cada empresa** que se regula es decididamente ineficiente. En algunas provincias, se adopta el criterio de crear un organismo regulador para todos los servicios públicos, práctica decididamente recomendable. Compárese la situación nuestra con la de Reino Unido y Gales, en donde la OFWAT es el único organismo regulador.
- b) En muchos casos la creación del ente regulador es concomitante con la privatización, lo que implica el nacimiento de un **organismo nuevo, sin experiencia**, para controlar a una empresa manejada por operadores de larga experiencia en la gestión del agua el ámbito internacional.
- c) Los organismos se dotan frecuentemente con el personal que pertenecía a la empresa estatal proveedora del servicio. En la medida que esto se realiza sin un adecuado programa de capacitación previa, fijación de claros objetivos y métodos de trabajo, los empleados tienden a hacer lo mismo que hacían en la empresa original. Es así como aparecen conflictos entre regulador y regulado de difícil resolución, como ocurre en el caso de Mendoza.
- d) En su conformación se crean dirigidos bajo la figura de un **directorio**, que al ser de naturaleza política tiende a sesgar considerablemente la finalidad estrictamente técnica y social que debe tener el organismo.
- e) El **perfil de los técnicos** está fuertemente orientado a las disciplinas ingenieriles, notándose la escasez de abogados, y la ausencia de economistas y administradores. Esto contrasta con la larga experiencia administrativa de los nuevos prestadores, que son clientes de importantes bufetes de abogados internacionales, cuentan con especialistas en análisis financiero, etc.
- f) En la mayoría de los casos, **los recursos de los organismos reguladores dependen de una alícuota de la tarifa** que se cobra por los servicios de agua y saneamiento. Esta dependencia de la recaudación de la empresa implica condiciones de relativa inferioridad y menores incentivos para controlar los aumentos de la recaudación de la empresa.

² En la reciente reunión de AFERAS y ADERASA en Tucumán, del 20 al 22 de octubre de 2004, el representante de Costa Rica hizo específica mención a este problema en su país y Centro América en general.

- g) Normalmente **carecen de recursos técnicos** como laboratorio de análisis y personal especializado en áreas críticas a controlar (analistas financieros, abogados especializados, especialistas en tarifación, etc.)
- h) Muestran una notoria **debilidad en la atención al usuario**.
- i) Muchas veces se les asignan **funciones antagónicas** con las actividades de regulación. Por ejemplo, el EPAS en Mendoza, tiene como funciones anexas el desarrollo de infraestructura para la provisión de agua a pequeñas comunidades, con lo que pasa a ser juez y parte.
- j) En general, los organismos incorporan los **fenómenos típicos de los modelos burocráticos** que caracterizan nuestra administración, tales como la existencia de islas organizativas; zonas de ambigüedad y superposición; asimetría entre la información y la toma de decisiones; transferencia de medios fines; ausencia de procedimientos adecuadamente establecidos, etc.

El rol de la legislación es primordial, ya que la Ley es la determinante de las reglas del juego en la regulación, y es quien define los roles, funciones y responsabilidades de las partes. Desafortunadamente, los marcos regulatorios desarrollados en el país incorporan –por voluntad o por omisión- importantes sesgos y generan disfuncionalidades en su aplicación.

Si bien siempre se recomienda simplicidad en la elaboración de los marcos regulatorios para facilitar su análisis e interpretación, todo elemento omitido, ambiguo o mal definido, traerá consecuencias. “La regulación eficaz es forzosamente un asunto complejo y pretender lo contrario puede tener consecuencias perjudiciales a largo plazo. Una simplificación excesiva del marco inicial de regulación de los monopolios privados conducirá muy a menudo a la aparición de dificultades mucho más graves en un plazo más largo”. (CEPAL, 1997)

La mayoría de los problemas en los sistemas regulatorios se originan en el texto de la Ley o del contrato de concesión. Desafortunadamente, cuando aparecen los problemas la norma está vigente, y ante la imposibilidad de su transformación, resulta necesario convivir con ello. En este sentido, resulta aconsejable elaborar una guía sobre las mejores prácticas, principios y criterios para la elaboración de marcos regulatorios apropiados.

Un ejemplo de imprevisión de los impactos que producen los términos de los marcos regulatorios en contratos de concesión se dio con la facturación de propiedades horizontales en Buenos Aires. De acuerdo al contrato de concesión, Aguas Argentinas podía emitir facturas globales por los servicios medidos en los inmuebles de propiedad horizontal. Previamente, Obras Sanitarias les facturaba de manera individual, tomando como base la superficie cubierta de cada unidad habitacional. A principios de 1994, Aguas Argentinas puso en marcha nuevo sistema de facturación a los muebles de propiedad horizontal, enviándole la factura a una sola persona del consorcio. Ante la conmoción que causó esta medida, intervino el ETOSS y logró revertir la situación. La estrategia de la empresa radica en utilizar los instrumentos del nuevo marco regulatorio para aumentar su recaudación.

Aspectos sociales

En todos los casos analizados, resulta evidente que ha habido una mejora en la provisión de los servicios públicos a través de grandes inversiones que se han realizado al poco tiempo de iniciadas las privatizaciones, con excepciones como el caso de Mendoza. A esa primer etapa de amplia-

ción de la red, aumento de la cobertura y mejoras en aspectos operativos, le sigue una segunda etapa en la que los usuarios se sienten desprotegidos.

Los **entes reguladores son desconocidos por el público** y cumplen una función casi formal que poco preocupa a las empresas grandes. En general es bajo el conocimiento que los usuarios tienen acerca de la existencia y roles de los organismos de regulación.

De acuerdo a la opinión de asociaciones de consumidores, entes y empresas parecen ser lo mismo. Esto implica la convicción de muchas personas de que las empresas se han apropiado del marco regulatorio. Este es un elemento de suma importancia para la formulación de una acción institucional sobre el sector: es riesgoso ofrecer a los Entes servicios para conocer lo que ellos de alguna manera desean ocultar.

La aparente deserción del Estado asociada al creciente sentimiento de indefensión de la sociedad, han hecho surgir asociaciones de consumidores, que en parte tienden a ocupar el rol de los Entes Reguladores. No obstante esto, representantes de estos organismos no gubernamentales encuentran muchas dificultades en ser escuchados u obtener algún tipo de representación en los organismos de regulación constituidos al efecto.

SOMERA REVISIÓN DE ALGUNOS CASOS

En 13 partidos del **Gran Buenos Aires y Capital Federal**, Aguas Argentinas constituye la primera privatización de servicios de agua potable y saneamiento del país, el 1 de mayo de 1993. Según García (1998), mediante licitación pública cuyo criterio central consistió en seleccionar la empresa que ofreciera el mayor descuento a la tarifa vigente. Es una concesión integral de la empresa existente, lo que implica mantener la integración vertical y horizontal de la empresa, sin establecer divisiones geográficas ni segmentación vertical en la industria. Esto es un indicador de captación de rentas en su primer nivel: indicadores son el tamaño de la concesión, la falta de segmentación vertical u horizontal de la industria para promover competencia -el primero de todos los instrumentos recomendados en cualquier proceso de privatización- y la ausencia de un canon por el uso del agua. Otro aspecto es la revisión tarifaria, que en vez de realizarse al quinto año de la concesión, se lleva adelante

La renegociación del contrato de concesión antes del plazo de cinco años acordado, lo que ocurre a menos de un año de iniciada la concesión, Aguas Argentinas plantea un aumento tarifario para paliar un déficit de 30 millones de dólares ocurrido durante el primer año de gestión. Esto ocurre sin la intervención del ente regulador (ETOSS). En esta renegociación se modifica el coeficiente relativo a la reducción en la tarifa inicial, concediendo un aumento del 13,5%, lo que en gran medida desvirtúa el principal objeto de la concesión, que era lograr la tarifa mínima.

En febrero de 1997 se abre una nueva renegociación del Contrato de Concesión, donde los sujetos de la renegociación son la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Servicios Públicos de la Nación y la Secretaría de Recursos Naturales y Recursos Sustentables por un lado, y la empresa Aguas Argentinas por el otro. El ETOSS no aparece en la negociación.. Surge así que en el caso de Aguas Argentinas se han dado disfunciones gubernamentales o regulatorias de que habla la experiencia internacional. En este caso puede decirse que se dan situaciones de captación de rentas por parte de agentes del gobierno nacional, y de apropiación del marco regulatorio por parte de la empresa.

La captación de rentas consiste en las intenciones de políticos y funcionarios de alcanzar objetivos en función de su propio interés. En este caso, en acuerdo con los funcionarios de la empresa regulada. Aparte de la captación de rentas que se realizara al momento de formular el contrato de concesión, se ha dado el caso posterior de renegociación anticipada del contrato mencionado que se

presenta en la presente síntesis. Acá el Ente Regulador ha sido literalmente marginado y las decisiones de la recontractación han estado directamente en manos de funcionarios del Ministerio de Economía y de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. La apropiación del marco regulatorio es clara en el periodo aquí analizado, donde se evidencia la debilidad del Ente contrastando con la supremacía de la empresa, y la indefensión de los usuarios.

Afortunadamente, en los últimos años el ETOSS ha visto incrementada en cierta medida su capacidad regulatoria, pero siempre sujeto a ciertas restricciones que le generan incertidumbre acerca de la real viabilidad de sus actos regulatorios que propone. Este ente está dotado de muy buenos recursos humanos.

La privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en **Mendoza** se justifica solamente por la necesidad de obtención de fondos por parte del Gobierno provincial. En principio hubo una fuerte resistencia a la privatización, de manera tal que se respondió a las presiones en tal sentido diseñando un sistema en que se privatizaba solo del gerenciamiento de la empresa. Al colapsar las finanzas provinciales por situaciones como el problema del banco provincial, se abrieron las puertas a la privatización. No obstante, debe reconocerse que la empresa del Estado estaba bastante bien gerenciada y equipada. El caso de Mendoza se diferencia del resto por no gozar de las fuertes inversiones iniciales asociadas a la privatización. Por el contrario, sufre de una secular demora de las inversiones programadas en saneamiento, ha dejado de pagar por largo período el canon concebido para financiar poblaciones rurales no atendidas por la concesión, y así se han acumulado conflictos de distinta magnitud que han alcanzado recientemente estado público.

Al terminar los 90' y a principios de la presente década, se vivió una oscura época en que los entes reguladores mendocinos, que fueron innecesariamente intervenidos, simplemente por ser considerados como botín político. Se interrumpe así un valioso proceso de desarrollo institucional, particularmente en el caso del Ente Provincial Regulador de Electricidad. En el caso del Ente Provincial de Agua Potable y Saneamiento se ha podido observar una mejora en su posición reguladora a lo largo de los dos últimos años. Durante su anterior trayectoria, el Ente erradamente orienta sus esfuerzos a la regulación de los pequeños operadores, sin atender a la empresa privatizada, otorgándole excesiva libertad de acción. Se llegó a una situación en la que literalmente la empresa se había apropiado del marco regulatorio, pero con la anuencia implícita del Gobierno, quien debilitó al extremo la capacidad operativa del ente regulador. Debe reconocerse que con anterioridad el EPAS no había asumido plenamente su rol de regulador de OSM, a pesar de contar con personal técnico de excelente nivel. El directorio es de perfil político, contexto en el cual se han dado acciones de captación de rentas, como el aumento en la nómina.

En el caso de **Salta** la privatización es mas reciente, y se rige bajo la regulación del Ente Regulador de Servicios Públicos (ENRESP). Como su nombre lo indica, este ente regula se crea para regular todos lo servicios públicos en el ámbito provincial. De acuerdo a su trayectoria, puede decirse que atiende particularmente los servicios eléctricos y de agua potable. En este espectro de actividades, se observa un tratamiento diferencial, en el cual se asignan mayores esfuerzos a la atención del sector eléctrico que el del agua potable. Y esto es una constante en todos los entes reguladores que atienden la totalidad de los servicios públicos: también puede observarse en el caso del ERSEP de Córdoba.

En el sector agua potable también se dio la existencia de una primer etapa en que las grandes inversiones realizadas por la empresa generaron un consenso entre empresarios y funcionarios acerca del éxito del proceso. No obstante, la relativa debilidad del Ente evidenciada por la creciente asimetría en la información, ha llevado a que sea la empresa quien se encuentre tomando las iniciativas acerca del sentido de las decisiones más importantes, y se vislumbra una tendencia a avanzar en una apropiación del marco regulatorio. En realidad, los problemas que más se destacan son los derivados de ambigüedades e imprecisiones del marco regulatorio.

El estrés hídrico manifestado en el reciente pasado ha llevado a Salta a una mayor dependencia del agua subterránea proceso que , aparte de la incertidumbre de su sustentabilidad por el desconocimiento existente acerca del rendimiento sustentable de los mismos, ha determinado una situación de costos crecientes. Esto, considerando las mencionadas asimetrías en la información, a las que se agregan las condiciones determinadas por la crisis del 2001, ha llevado a que haya habido una renegociación entre el gobierno y la empresa Aguas de Salta (ASSA), mediante la cual se aumentaron las tarifas un 35% en promedio en julio del corriente año (El Tribuno, 2004). Esto ha sido tomado por la comunidad como una apropiación por parte de la empresa.

En **Jujuy**, Agua de Los Andes S.A. es una sociedad anónima que no es ni sociedad del estado ni es una sociedad con participación estatal mayoritaria. Es una sociedad comercial que se rige por las normas del derecho privado, que puede caer en quiebra, no se la aplica la Ley de Obras Públicas y no es controlada por el Tribunal de Cuentas. La prestación del servicio se rige por el derecho administrativo de acuerdo a un marco regulatorio. Los empleados tampoco son públicos, sino que se rigen por la ley del contrato de trabajo y demás leyes laborales y provisionales. El capital social está integrado por el 90% de las acciones del Estado y 10% de los empleados, conformando la propiedad participada.

El sector saneamiento en Jujuy ha seguido un proyecto de continuar con la provisión estatal del servicio. Para ello se ha conformado la empresa Agua de Los Andes, empresa estatal ya que el paquete accionario de la misma es propiedad del estado provincial. Esta figura jurídica tiene fortalezas y debilidades (Coronel, 2002)³. Las ventajas que perciben los directivos en este modelo son las siguientes: a) los recursos se reinvierten en la provincia y en obras de saneamiento; b) se logra la mantención de la planta de empleados sin generar desempleo en el sector; c) se puede mantener una infraestructura tarifaria mediante la cual la erogación en el servicio no supera el 10% de los ingresos de las familias más pobres; d) se persigue el objetivo de protección de la salud y no la renta, por lo que se realizan obras en toda la provincia sin discriminar por la capacidad de pago; e) se ha logrado mantener una alta cobertura en la provisión de los servicios, y se ha logrado reducir la demanda insatisfecha sin elevar las tarifas hasta el presente.

La principal desventaja que se resalta es la inflexibilidad al alza de las tarifas, que han estado congeladas desde 1991. Esto ha traído como consecuencia el atraso en las inversiones necesarias para alcanzar niveles razonables de cobertura. A fines del 2002, aproximadamente el 95% de la recaudación se debió asignar a costos de operación y mantenimiento. Además de la consecuente descapitalización de la empresa, se comienza a sentir que la planta permanente ha subido considerablemente su edad media.

En **La Rioja** se siguió un modelo en etapas. La primer etapa consistió en establecer un gerenciamiento privado, con financiamiento privado de la empresa estatal Aguas de La Rioja. Este esquema tenía como objetivo mejorar la calidad del servicio, disminuir el déficit fiscal que generaba la empresa estatal y plantear un adecuado diagnóstico del estado de los servicios y necesidades de inversión para elaborar una propuesta de concesión aceptable.

Aguas de La Rioja S.A nace con un contrato de gerenciamiento mediante el cual se planteó aumentar la facturación, aumentar la cobranza, disminuir costos operativos y racionalizar costos de inversión. Es así como mediante un programa de manejo de los servicios de las ciudades de La Rio-

³ Coronel, Oscar. Trabajo presentado en las “Primeras Jornadas de las empresas prestatarias de servicios de saneamiento del NOA”, Jujuy, diciembre de 2002.

ja, Chilecito y Chamental, en dos años se lograron cumplir muchos de los objetivos propuestos⁴. La empresa provincial Obras Sanitarias de La Rioja se transforma en Aguas de La Rioja S.A. --con financiamiento privado-- en diciembre de 1999 mediante contrato de gerenciamiento. En abril de 2002 el Estado Provincial otorga la concesión por 30 años a Aguas de La Rioja S. A.

Si bien se observan importantes logros, se debe considerar que también se redujo la dotación del personal servicio, llevando de 4,58 agentes por cada 1000 cuentas a 2,03 en el período de transición.

El proceso de privatización se inicia en **Tucumán** en 1995, a través de una joint venture de la Compagnie Generale des Aux y tres compañías argentinas. Nace así la Compañía de Aguas de Aconquija (CAA), con una condición de iniciar las actividades con un aumento tarifario del orden del 94%. En una negociación posterior este valor se redujo al 67,9% y las operaciones se iniciaron en julio de 1995 pero luego sucedió que con el cambio de gobierno de diciembre de 1995 se determinó que el aumento tarifario no debería superar el 35%, aparte de aparecer problemas de interpretación acerca de quién se hacía cargo de las tasas e impuestos. Además de esto, en enero de 1996 aparece manganeso como un importante contaminante del agua, y ocurrió también el impacto de la aparición del agua de color marrón oscuro. Estas situaciones desacreditaron considerablemente la acción de la CAA. Es así como en marzo de 1996 se decide la terminación del contrato por parte del gobierno de Tucumán, iniciándose así un largo proceso de litigio entre las partes. Hubieron así varias intervenciones de distintos organismos, entre ellos el Banco Mundial, hasta que finalmente se decide el gerenciamiento de la empresa por parte del ENOHSA a partir de 1998. Lego de otros actos administrativos y una secuencia larga de convenios firmados entre la nación y la provincia, mediante los que se continúa el gerenciamiento por parte del ENOHSA hasta el 2003.

En cambio, provincias como **Río Negro, Chubut** y otras, presentan como contraste los tradicionales sistemas asociados a la provisión pública de los servicios de agua potable y saneamiento. En Río Negro, a pesar de que no ha habido privatización alguna, se ha creado un organismo de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento, que controla a los organismos del sector. Esta situación no es nueva ya que existen casos similares como en Costa Rica, país en que existe una Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que administra todos los servicios del país.

En estos casos la situación entre regulador y regulado es totalmente distinta, ya que el hecho de pertenecer ambos al sector público les infiere condiciones de igualdad. Las relaciones se tornan más informales, existen motivaciones para proteger los intereses de del Gobierno ocultando información que pueda generar conflictos a su imagen, y no se diluyen las posibles acciones de captación de rentas.

CONDICIONES PARA LA MEJOR REGULACION

Resulta imprescindible que el futuro de los entes reguladores se modele según un proceso que les permita mitigar las restricciones que hoy día confrontan y avanzar en las acciones apropiadas de regulación.

⁴ Según la Empresa, se logró mejorar la operación de los establecimientos de potabilización y acueductos, la provisión del servicio de manera ininterrumpida (las 24 horas), aumentar 40% la facturación sin cambiar la estructura tarifaria, e incrementar la cobranza en un 180%. Por su parte, se redujeron los costos operativos en un 48%, y se amplió la cobertura de la provisión del servicio.

El gran objetivo es **volver a poner en valor social la figura del ente regulador**. Esto es, darle el lugar que le corresponde en la sociedad. Para ello se deben observar los siguientes objetivos fundamentales de regulación, que son:

1) Primero, proteger a todos los clientes actuales y futuros, particularmente a los que residen en zonas rurales, en lo que se refiere a calidad del servicio y tarifas de agua. No deben existir preferencias ni discriminación.

2) Proteger los intereses de los consumidores en lo que hace a la calidad de la prestación del servicio, lo que involucra cobertura, calidad propiamente del servicio y tarifas justas.

3) Promover la economía y la eficiencia por parte de las empresas, de manera tal que éstas puedan obtener una justa retribución por su servicio.

4) En cuanto sea posible, producir una auténtica competencia.

En cuanto al **contexto institucional, social y político** en que se desenvuelve el ente, se requiere:

1) Estar dotado de un poder tal que le otorgue independencia de los avatares políticos y de la voracidad política de los gobernantes de turno.

2) Contar con autonomía en la toma de decisiones de su incumbencia.

3) Incorporar todos los mecanismos posibles que le otorguen transparencia en la sociedad.

4) Trabajar permanentemente con la participación de usuarios y “stakeholders” (comités o juntas asesoras técnicas, de usuarios, ONGs, etc.).

5) Para todo ello, crear una férrea cultura técnica y de servicio en los cuadros profesionales y administrativos del ente.E

En cuanto al **contexto interno**, lo deseable es:

1) Profesionalización del personal en todos los ámbitos internos, técnicos y administrativos.

2) Crear una nueva cultura organizacional que visualice a la regulación como un proceso sujeto a mejora continua.

3) Una cultura organizacional de servicio, orientada a la atención del usuario y de las empresas reguladas, tratando de imponer siempre condiciones de equidad y atendiendo siempre a la sustentabilidad de los servicios.

4) Avanzar en una normatización acabada sobre indicadores de gestión de los objetos regulados para la elaboración de los estados contables de las empresas. Esto último es muy importante, ya que las máximas asimetrías en la información, los disparadores de las presiones para incrementar tarifas, y los justificativos para reducir inversiones, vienen por el lado de los costos. Y en este sentido, nuestras normas contables resultan demasiado laxas dejando demasiadas fisuras que permiten a las empresas obtener rentas de las asimetrías de información.

BIBLIOGRAFÍA

- Américo García**,(1998) “La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)”, Realidad Económica, N° 159, 1 de octubre al 15 de noviembre.
- Artana, D. y otros** (1998) “Regulation and Contractual adaptation in Public Utilities in Argentina”, N° IFM-115, Inter American Development Bank, Washington DC.
- Ayala Espino, José** (1999) “Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico”, FCE, México.
- Coronel, Oscar** (2002) Trabajo presentado en las “Primeras Jornadas de las empresas prestatarias de servicios de saneamiento del NOA”, Jujuy, diciembre de 2002.
- El Tribuno** (2004) Edición I/VI/04, Salta.
- INA CELA** (2000) “Evaluación Institucional de entes reguladores. Caso EPAS” Mendoza.
- Jouravlev, Andrei** (2000) “Water Utility Regulation: issues and options for América Latina and the Caribbean”, LC/R 2032, ECLAC, Santiago de Chile.
- Jouravlev, Andrei** (2001) “Regulación de la Industria de Agua Potable”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 36, CEPAL, Santiago de Chile.