

Organización y Regulación de los Servicios de Agua Potable en Argentina, Brasil y Reino Unido

Silvia Regoli Roa

Introducción

Tradicionalmente han existido dos esquemas clásicos de organización de los servicios de infraestructura de agua potable: la operación de una empresa pública, por un lado, y la operación de empresas privadas con una regulación basada en costos, por otro.

A partir de la década de 1980, comienzan a tomar fuerza los esquemas de operación de empresas privadas. La evolución de los 90 implicó un movimiento desde alternativas con mayor intervención estatal hacia alternativas con menor intervención estatal que se contrapuso al registrado entre 1930 y 1960 durante los cuales los servicios de infraestructura pasaron en general, de manos privadas con escasa regulación a contextos mucho más regulados, con una preponderancia de empresas públicas.

En el siglo XXI, hay indicios de que estamos asistiendo a una reversión de la tendencia anti-intervencionista, apareciendo señales de una demanda creciente de intervención estatal en diversos sectores. (Coloma,2005)

Esta es una tendencia que se puede observar en la regulación del servicio de agua y saneamiento en Argentina, con la reestatización de los principales servicios. En Brasil la presencia de las empresas públicas es muy fuerte y se pueden dar distintos escenarios posibles para la década. En el Reino Unido ha habido movimientos en el sentido intervencionista aunque la presencia de las empresas privadas es muy fuerte.

Este trabajo intenta describir las tendencias en cuanto a la participación de actores públicos y privados en estos tres países, basándonos en trabajos de expertos en cada país.

Reino Unido

Inglaterra y Gales

La actual estructura de agua y saneamientos de Inglaterra y Gales fue establecida a partir de la privatización de 1989, cuando las diez Autoridades Regionales de Agua fueron reemplazadas por diez empresas privadas de Agua. El diseño estuvo basado en monopolios privados, verticalmente integrados y sobre una base regional. Esta estructura ha ido cambiando rápidamente desde 1999.

Escocia e Irlanda no se sumaron a la privatización y en estos países el servicio sigue estando en manos del Estado.

Las empresas de Agua y Saneamiento, poseedoras de la infraestructura y los activos tienen licencias para proveer agua y saneamiento a Inglaterra y Gales.

El marco regulatorio fue establecido por el Departamento de Ambiente, Alimentos y Asuntos Agrarios (DEFRA) en combinación con el gobierno, aunque la regulación de la gestión del recurso es influenciada en forma creciente por las directivas de la Unión Europea.

El marco regulatorio está organizado sobre la base de controles de precios tope (price-cap) por un período de cinco años, seguido de revisiones periódicas orientadas a lograr un

equilibrio entre la provisión de incentivos económicos para los operadores privados y la protección del interés de los usuarios.

Sólo están sujetas a regulación las actividades de las empresas dentro de cada país.

En la práctica, en el Reino Unido las empresas deben asegurar que la tasa de incremento del precio de la canasta de servicios durante un año no exceda el aumento porcentual del índice de precios minoristas, ajustados por un factor conocido como el factor K en los servicios de agua potable y como el factor X en otros servicios. Este factor puede ser positivo o negativo y tiene por objeto permitir a la empresa regulada financiar el desempeño adecuado de sus funciones y al mismo tiempo fomentar su eficiencia. Normalmente el factor se mantiene constante durante un periodo de cuatro o cinco años

Estos límites de precios se fundaron en una subestimación de la capacidad de las empresas para reducir los costos. Una posible explicación es que los objetivos de la privatización fueran otros, como la voluntad política de privatizar sin demora, y estos objetivos resultaron incompatibles con una regulación eficaz, siendo excesivamente generosos lo que permitió a las empresas obtener utilidades muy elevadas.

Oficina de Regulación del Agua

La Oficina de Regulación del Agua (OFWAT), es un cuerpo no ministerial encargado de la regulación del sector.

Tiene como funciones principales las de tomar las medidas necesarias para que las empresas desempeñen sus actividades en forma adecuada y puedan financiar sus actividades, garantizándoles una tasa de rentabilidad razonable sobre el capital

Esto significa que las empresas pueden confiar en que obtendrán una ganancia suficiente y nada más que suficiente en relación al capital invertido.

El ente debe garantizar a los clientes

- que no existan preferencias indebidas y no se produzca discriminación en la forma en que se establecen y cobren las tarifas
- que los clientes rurales estén protegidos en el sentido de que las facturas reflejen los costos que éstos imponen al sistema
- que se protejan otros aspectos como la calidad de los servicios y los beneficios obtenidos por la venta de tierras transferidas a las empresas en el momento de la privatización o adquiridas posteriormente.

Además, debe promover las economías y la eficiencia por parte de las empresas hacer que éstas cumplan en promover el uso eficiente del agua por parte de los clientes Deben facilitar una competencia efectiva, hacer cumplir las licencias otorgadas a las empresas y establecer límites a las tarifas. (Jouravlev, 2001).

Cada empresa funciona de conformidad con una licencia o Instrumento de Designación. Esta impone ciertas condiciones a las empresas cuyo cumplimiento debe fiscalizar la OFWAT.

Las empresas deben brindarle una Declaración Principal Anual en la que especifican y justifican las tarifas que proponen para el año siguiente, a fin de cotejar que los posibles aumentos estén dentro de los límites permitidos y que no se cobren tarifas preferenciales o discriminatorias

La meta principal de la OFWAT es hacer pública toda la información posible, de manera que las evaluaciones y las decisiones de la entidad sean transparentes. Para ello, luego de la presentación de los informes reglamentarios, la OFWAT publica un informe sobre

el desempeño de las empresas y una comparación de los resultados financieros y de las inversiones de capital realizadas para suministrar los productos.

Hay otros cuerpos reguladores intersectoriales encargados de la regulación de la calidad del servicio y además, la Comisión de Competencia que tiene incumbencia en lo que atañe a la estructura de la industria.

Competencia de Mercado en Inglaterra y Gales

El Director General de Abastecimiento de Agua Potable (DGWS), jefe del ente de regulación económica de los servicios de agua potable y alcantarillado de Gales e Inglaterra (OFWAT) , tiene la obligación de facilitar la competencia efectiva en la prestación de los servicios nombrados.

Actualmente existen en esos lugares varias formas de lograr una mayor competencia de mercado:

- ✓ Designaciones Intercaladas: la empresa proveedora puede ser reemplazada por otra para abastecer una zona determinada. La nueva puede suministrar el servicio con sus propios medios, o contratando el uso de los recursos del prestador existente.
- ✓ Suministro Transterritorial: las empresas están obligadas a permitir que se realicen conexiones a sus cañerías maestras desde zonas en las que no prestan servicios. De esta manera los clientes tienen derecho a elegir los servicios de cualquier empresa regulada, independientemente de dónde vivan.
- ✓ Suministros No Regulados: si bien en Inglaterra y Gales la mayoría de los clientes reciben los servicios de agua potable y alcantarillado de empresas reguladas, también tienen derecho a adquirirlos de operadores privados no regulados.

Estructura y performance industrial

Hasta 1994 había restricciones legales que impedían la propiedad extranjera en el sector pero luego que estas fueron levantadas se produjeron muchos cambios.

La mayoría de las empresas fueron compradas por inversores extranjeros. El número de empresas se redujo de 29 en 1989 a 13 en 2004 y los expertos esperan que esta tendencia continúe. (Castro,2004)

También se espera que sean autorizadas las fusiones debido a las restricciones financieras que enfrenta la industria.

Desde el ajuste regulatorio de 1997, y especialmente luego de la revisión tarifaria de 1999, ha habido cambios significativos en la estructura de la industria.

Ha habido una tendencia a la separación de la propiedad de la infraestructura de la gestión del servicio. Por ejemplo en 2001, la Welsh Wasc se transformó en una empresa que poseía la infraestructura y contrataba la operación del servicio.

La evaluación de la performance de la industria es materia de controversia. La OFWAT evalúa la performance de la industria en términos positivos.

Sin embargo los representantes de las empresas han señalado que deben hacerse ajustes al marco regulatorio para adecuarlo a la nueva estructura de la industria. En particular, se duda de la posibilidad de financiar la expansión necesaria en la infraestructura a través del mercado de capitales.

Otras voces indican que el sector está inmerso en una severa crisis en términos de la performance económica financiera, debido, por un lado, a la deuda acumulada por la industria y, por otro, al elevado nivel de endeudamiento que los consumidores mantienen con las empresas.

Muchos señalan que los progresos alcanzados desde la privatización pudieron haberse alcanzado por parte del sector público si se hubieran adoptado las decisiones políticas y financieras correctas.

En lo que respecta al interés de los consumidores, éste se halla protegido por el ente regulador pero sobre todo por las directivas de la Unión Europea y la posibilidad de recurrir a los tribunales europeos por cualquier conflicto. Esto les da a los ciudadanos europeos mayor protección que en otros países.

Uno de los principios más destacables derivados de la privatización del sistema fue la consideración del agua como bien privado, y no más como bien social. Este enfoque ha estado asociado al incremento de tarifas y al derecho de desconexión por parte de la empresa por la falta de pago de las facturas. Esto último ha generado muchas controversias políticas y sociales.

Luego de la privatización, las empresas fueron autorizadas a incrementar las tarifas en promedio en un 95% entre los años 1989 y 1999.

Asimismo, entre 1990 y 1995 las notificaciones por falta de pago crecieron enormemente. Aproximadamente el 9% de los usuarios estaba en deuda con las compañías y éstas respondieron cortando el servicio, disminuyendo el suministro o cortando algún otro servicio esencial como la electricidad.

Finalmente, los derechos de desconexión fueron suspendidos en la revisión de 1997, debido a la gran presión política, incluyendo instituciones como la Asociación Médica Británica.

Hacia 2004, el 20% de las familias estaba en deuda con las empresas privadas. De acuerdo a datos oficiales, entre 2 y 4 millones de hogares estaban en serios problemas para hacer frente a las facturas. Sin embargo, los expertos señalan que los problemas económicos de los hogares son sólo una pequeña parte y que la causa principal del aumento de la morosidad es la suspensión del derecho de desconexión.

Una hipótesis adicional parece indicar que esto puede ser interpretado como una oposición silenciosa a la transformación del agua en un bien privado.

Un importante cambio fue el introducido por Gales con la creación de la Asamblea Nacional en 1999. Una de sus primeras decisiones fue la desprivatización de la Empresa de Aguas de Gales en 2001., convirtiéndola en una entidad sin fines de lucro, lo que constituyó la primera desviación al sistema de traspaso completo de activos desde el sector público al privado, establecido en 1989.

Esto refleja que si bien en Inglaterra el sistema descansa totalmente en el sector privado, en el resto del Reino Unido el sector está organizado con un fuerte acento en el sector público

Brasil

Estructura institucional y organización administrativa del servicio

La prestación de los servicios básicos se halla concentrada principalmente en operadores públicos: 27 compañías estatales de saneamiento básico, atendiendo a más de 3600 municipios y cerca de 1800 sistemas municipales autónomos, en general bajo la forma

de administración directa. La participación privada en el sector es posterior a 1994, identificándose al menos 30 procesos de concesiones plenas o parciales, especialmente en municipios de la región sudeste.

La mayoría de las compañías de sanidad municipales están situadas en las ciudades más chicas y pobres y tienen un apoyo federal de la Fundación Nacional de Salud.

Se verifica un profundo desequilibrio económico, financiero, técnico y operacional entre las diferentes regiones brasileñas y falta de capacidad de inversión.

En lo que respecta al gerenciamiento interno de recursos, solo las compañías estaduais de mayor porte así como los servicios municipales más significativos logran la capacidad de gerenciamiento aun así insuficiente para la aplicación de sus recursos a planes de inversión.

En medio de este panorama se destacan algunas experiencias.

En Porto Alegre y en un creciente número de ciudades brasileñas, la administración pública del agua se ha transformado mediante reformas democráticas, como la del presupuesto participativo, en un modelo que suele describirse como de control social. Los habitantes toman decisiones directas sobre las prioridades presupuestarias de su empresa de agua a través de un proceso de reuniones públicas.

En Porto Alegre, esto ha desempeñado un rol fundamental a la hora de garantizar que el 99,5% de la población, incluidos los barrios periféricos más pobres, disponga hoy de agua potable.

Los ciudadanos también participan en la supervisión de la puesta en práctica de las decisiones y los proyectos, lo cual ha contribuido a reducir los costos de construcción de nuevas obras.

El superávit generado mediante un sistema de subsidios cruzados se destina a un fondo de inversiones con el que se financian las nuevas infraestructuras.

En Brasil, cabe encontrar otras experiencias de gestión democrática del agua en ciudades como Recife, Caxias do Sul, Santo Andre, Jacarei, Piracicaba, entre otras.

Tanto Porto Alegre como Recife cuentan con más de un millón de habitantes, lo que demuestra que la escala no tiene por que ser un obstáculo para la gestión participativa del agua.

De acuerdo a la información (año 2003) de la Asociación Brasileña de Concesionarios Privados de Servicios de suministro de agua y sanidad (ABCON), los operadores privados proveen dichos servicios a casi el 5% de la población urbana (cerca de 6.5 millones) en 60 ciudades.

A pesar de haber asegurado con éxito el incremento en la cobertura de los servicios durante los '80, especialmente en cuanto al suministro de agua, el Plan Nacional de Saneamiento se derrumbó en 1986, debido a la recesión económica del país y el gran peso de las deudas de las compañías provinciales que causaron la bancarrota del Banco Nacional Hipotecario.

Aunque el índice de cobertura nacional de suministro de agua es relativamente bueno para un país en desarrollo (75.2% de la población total cubierta con el servicio), todavía hay déficits importantes: cerca de 15 millones de personas en las ciudades de Brasil no tienen acceso a agua potable, mientras 18 millones en las áreas rurales carecen de agua cerca de sus hogares.

El sector enfrenta como desafío el alcanzar la universalidad del servicio a la población urbana lo que exigirá un esfuerzo de inversión del orden de R\$40 billones en 15 años

Frente a este cuadro la pregunta es si se puede prescindir del sector privada a pesar de la tradición brasileña de servicios en manos del Estado.

Existen varias opciones de participación privada posibles: el contrato de administración o gestión, las concesiones parciales o plenas del tipo build, operate and transfer (BOT), el control accionario de las compañías estatales o municipales, etc.

La iniciativa más importante del Gobierno Federal para construir una nueva estructura institucional para el servicio de suministro de agua y sanidad fue el Programa de Modernización del Sector de Sanidad, financiado por el Banco Mundial, que empezó en 1994. En su primera fase, la meta fue la de universalizar los servicios en cuestión para finales de 2010. La estrategia para llevar a cabo el objetivo fue la de darle una mayor participación a la inversiones del sector privado. Sin embargo, la concesión privada sólo alcanzó a un 10% de la población como mucho.

La Ley de Concesiones, aprobada en 1995 regula la concesión de servicios públicos con un espíritu de equilibrio de los derechos y obligaciones entre la empresa concesionaria y la autoridad pública concedente.

La concesión de los servicios de agua y alcantarillado al sector privado fue promovida por el gobierno del presidente Cardoso, que restringió los fondos públicos destinados a los mismos, y abrió líneas de crédito para financiar a los operadores privados a través del Banco Nacional de Desarrollo. Sin embargo, de acuerdo a las tradiciones jurídicas y administrativas en este campo, estos servicios son vistos como una competencia municipal, con lo cual sólo el poder municipal decide su concesión. Esta situación significó un gran impedimento a la política lanzada por el gobierno de Cardozo.

Considerando los índices de cobertura de los servicios y los correspondientes déficits establecidos en el año 2000, junto con las proyecciones de crecimiento de la población para los próximos años, la Secretaría Nacional de Medio Ambiente y Sanidad – creada por la Administración del Presidente Lula en 2003- ha estimado que para alcanzar la prestación universal en Brasil de los servicios de suministro de agua y sanidad, se requerirán inversiones anuales de entre 6 a 9 billones de reales (entre 2 y 3 billones de dólares) hasta el año 2020. Dicha inversión representa alrededor del 0.45% del producto nacional bruto.

A pesar de las dificultades financieras para alcanzar la gran meta, la Secretaría Nacional de Saneamiento Ambiental no le da un rol importante a las inversiones del sector privado. Hasta ahora, los recursos considerados son básicamente públicos. Sin embargo, el presidente y algunos ministros creen que una sociedad mixta, pública-privada, puede ser una alternativa importante para financiar la inversión en infraestructura en muchas áreas, incluyendo el servicio de suministro de agua y sanidad, por lo que han enviado al congreso un proyecto de ley el cual se está debatiendo.

El proyecto de ley en materia de agua y saneamiento pone el acento básicamente en las empresas públicas municipales y promueve la creación de mecanismos de control social en las empresas públicas de agua.

Según el Director de la Asociación Nacional de Servicios Municipales de Saneamiento, el nuevo proyecto de ley redactado por el gobierno de Lula da Silva incluso supedita la obtención de fondos públicos a la incorporación de este tipo de reformas de control social a las empresas públicas.

El fortalecimiento de los poderes públicos para el ejercicio de las funciones de regulación constituye uno de los pilares básicos para el desarrollo del sector de saneamiento.

Sus principales objetivos deberán ser asegurar la universalización de los servicios a todas las categorías de renta de la población y establecer un ambiente regulatorio estable

que favorezca la consecución de las inversiones necesarias e induzca un nivel de eficiencia creciente que se traduzca especialmente en la calidad de los servicios.

Es fundamental la reestructuración de los órganos de regulación estatales permitiendo la comparación del desempeño entre diferentes prestadores.

En síntesis, a pesar del reconocimiento por parte de diversos actores de la necesidad de reestructuración institucional, de modo de dar una mayor cabida al sector privado en este sector existen importantes barreras políticas e institucionales para su implementación y desarrollo.

Argentina

Organización del sector

En su origen la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales era llevada a cabo mayormente por el Estado Nacional por intermedio de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Dicho esquema tuvo vigencia desde principios de siglo hasta inicios de la década del '80. Las normas y reglamentaciones pertinentes al sector eran dictadas por la autoridad central, a quien le correspondía también la elaboración del diseño tarifario y la planificación de la expansión del servicio de este esquema.

El rápido crecimiento de la cobertura en los primeros años, fue la consecuencia de la organización de OSN que operaba con un esquema altamente centralizado que priorizaba la inversión en infraestructura (expansión del suministro tanto en producción como distribución), sin considerar aspectos de eficiencia empresaria.

Las tarifas no reflejaban ni la demanda ni los costos de mantenimiento del servicio y eran fijadas considerando aspectos políticos en detrimento de consideraciones técnicas, económicas y financieras. Este esquema de crecimiento era factible por el financiamiento del Tesoro Nacional, sin embargo luego se debió interrumpir a partir de la aparición de las recurrentes crisis fiscales que afrontaba el Estado Nacional y que limitaron la transferencia de fondos. (Aspiazu, 2004)

En este estado de situación el servicio a cargo de la ex – OSN se descentraliza en 1980 (Ley 18586). Dicha Ley y el Decreto 258/80, generaron la división y transferencia de la empresa estatal a las diferentes provincias. Esto dio lugar a la conformación de 161 sistemas de aguas y saneamiento ambiental en el país. Desde entonces se adoptaron diversos regímenes de gestión del servicio (municipalización, empresas públicas provinciales, cooperativas regionales, etc.).

En algunos casos la descentralización del servicio hacia pequeñas localidades no hizo más que limitar las posibilidades de brindar el servicio, en la medida que la dimensión demográfica de tales poblaciones no alcanzaba para poder financiar obras básicas y / o expansión. Dicho esquema dejaría de ser viable en los '80 cuando la crisis fiscal se agrava con la irrupción del “default” de la deuda de principios de esa década.

Sin posibilidad de financiamiento, el sistema colapsó y no sólo se limitó la inversión sino también el mantenimiento y producción, mientras que la expansión de las redes domiciliarias se financiaba con los recursos de los propios beneficiarios, que se incorporaban a un sistema incapaz de satisfacer esta nueva demanda, justamente como consecuencia de la falta de inversión estatal en obras básicas. (COFES, 2001)

Tanto en OSN (Área Metropolitana de Buenos Aires) como en el resto de las empresas descentralizadas provinciales, no existía una regulación a la cual debieran

sujetarse, o sea que a pesar de ser monopolios se autorregulaban. Pero por otra parte los ajustes tarifarios, en caso que no fueran la consecuencia de decisiones políticas, tenían en cuenta los históricos ajustados por índices de precios y no los costos reales de las compañías. Como consecuencia de ello se pasaba alternativamente por períodos de bonanza y ahogo financiero.

En la primera mitad de la década de los noventa, Argentina encaró un vasto y acelerado proceso de privatización de la casi totalidad de sus empresas públicas.

A partir de 1991, diversas jurisdicciones territoriales encararon procesos de concesión en general por 30 años de plazo de las empresas de aguas, bajo diversas modalidades de adjudicación (monto del canon, porcentaje de reducción en las tarifas, compra de acciones, etc)

A partir de la concesión de OSN (AMBA) y el resto de las empresas provinciales comienza una nueva etapa caracterizada por un nuevo rol del sector público, que en el sector se observa a partir de la separación de la operación y explotación del servicio del control que se realiza sobre el mismo. El Estado tendería ahora a ocuparse del control y el establecimiento de normas y reglamentaciones pertinentes, mientras se incorporaban operadores privados en el manejo y gestión del servicio.

Como consecuencia de ello se produce un ingreso masivo de capital privado como puede apreciarse en el cuadro, que revela que en tan sólo 9 años se invirtieron casi \$ 4.000 millones de 1991.

Evolución de la inversión real 1970/91 – 1993/2001

Período	En millones de \$ de 1991 (promedios anuales)
1970/91	177,7
1993/2001	438,2

Fuente: ENOHSAS¹, FIEL y COFES

Pero además el aumento en el flujo de capitales dirigidos al sector fue acompañado por una productividad mucho mayor que la que caracterizaba la actividad estatal anterior, lo que se traduce en cambios esenciales en los parámetros básicos del servicio.

Hacia el año 2001, alrededor del 65% de la población de Argentina estaba provista por empresas privadas y el 35% restante por el sector público.

Evolución de la provisión del servicio

Año	población total (millones)	agua potable		desagües cloacales	
		población (millones)	cobertura %	población (millones)	cobertura %
1991	32,6	21,2	65,2	12,1	37,0
2001	35,9	31,7	88,0	14,8	42,0

Fuente: OSN, SNAP, ENOHSAS e INDEC (Censos Nacionales)

La mayoría de las sociedades anónimas que se hicieron cargo del servicio eran empresas extranjeras.

La sanción a principios del año 2002 de la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario conllevó cambios fundamentales en el escenario macroeconómico, en particular el abandono del régimen de Convertibilidad y la pesificación del peso, lo que resultó en una fuerte devaluación de la moneda nacional.. (Aspiazu,2006)

Se dispuso entonces la renegociación de todos los contratos con las empresas prestadoras de servicios públicos.

Una de las características fue el reiterado incumplimiento de distintas condiciones de los contratos de concesión, dando origen a renegociaciones recurrentes, en medio de presiones ejercidas en el CIADI, sumadas a la presión de los gobiernos de los países de origen de las prestatarias.

Los incumplimientos se debieron tanto a las metas de inversión como a la falta de constitución o de renovación de las garantías, a violaciones al Reglamento del Usuario, etc, lo cual indicaba causales suficientes para la rescisión de los contratos.

Otra de las características de este proceso fueron las exigencias de la mayor parte de las empresas de transferir sus abultados endeudamientos con el exterior al Estado, endeudamiento desproporcionado respecto de las inversiones realizadas durante la Convertibilidad, que aunque importantes no alcanzaron las metas previstas originalmente en los contratos de concesión.

Para el año 2001, en el caso de la empresa Aguas Argentinas, el ETOSS calculó un grado de ejecución del 62%, mientras que para el 2002 esta cifra alcanza sólo el 19%, resultando para el período 2001-2002 una ejecución del 37% de las inversiones comprometidas.

La cobertura del servicio de agua potable era del 79% de los habitantes del área concesionada frente a un 88% estipulado en el Contrato de Concesión (supone un déficit de alrededor de 800 mil habitantes), y la de desagües cloacales era el 63% contra una previsión inicial del 74% (déficit de más de un millón de habitantes).

Para mediados del 2006, se verifica un cambio de manos de 9 de las 18 concesionarias, incluyendo las cuatro mayores empresas prestadoras en materia de población atendida.

El reordenamiento de la relación Estado-empresas ha resultado en una transformación cualitativa importante en términos del desplazamiento de operadores privados y la consiguiente reestatización de la prestación del servicio.

Las empresas estatales pasaron a ser el principal prestador en el país, mientras que las sociedades anónimas de capital privado redujeron su importancia por detrás aún del conjunto de cooperativas, atendiendo solo al 16 % de la población.(Aspiazu, 2006).

Se destacan, en este sentido, las experiencias de Aguas Argentinas en el AMBA, Aguas Provinciales de Santa Fe, Aguas del Aconquija en Tucumán, Azurix en la provincia de Buenos Aires y la de Aguas del Valle en Catamarca. En estos casos, a los rasgos mencionados se añadieron notables imprevisiones de control de calidad del servicio por parte de las prestatarias e inadecuadas o inexistentes medidas preventivas acerca de las condiciones de infraestructuras, tecnológicas o medioambientales directamente vinculadas al área de concesión

Al evaluar los resultados de la participación privada en el sector durante los años noventa en Argentina es posible extraer algunas consideraciones a modo de lecciones a partir de algunos rasgos sustantivos y comunes.

En general, puede afirmarse que los marcos legales e institucionales de control del desenvolvimiento de las prestaciones además de revelarse precarios, improvisados y carentes de transparencia, debilitaron el papel del Estado como garante último del acceso ciudadano a estos servicios y lo transformaron en el garante de la ganancia empresarial. Ello estuvo asociado a la ausencia de participación ciudadana en la toma de decisiones y el control de la prestación.

Sistemáticamente, estas decisiones presidenciales hicieron del Estado, como actor, un soporte del proceso de valorización del capital privado. En el caso del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el poder público accedió a los innumerables pedidos de Aguas Argentinas en pos de prorrogar inversiones, postergar las metas comprometidas en materia de obras de infraestructura, al tiempo que le garantizó la internalización de ganancias extraordinarias (de las más altas de la economía nacional e, incluso, del mundo en el sector).

En segundo término, la concesión a la iniciativa privada de los servicios de agua y saneamiento, como ocurrió en múltiples áreas de la economía, significó la sustitución del monopolio estatal por el privado. En contrapartida, se instaló una creciente debilidad del Estado como actor nivelador o conciliador de intereses encontrados, a partir de la precariedad, improvisación y oportunismo con que se establecieron los marcos regulatorios para la prestación privada de los servicios. (Aspiazu,2006)

Dado el carácter unitario y monopólico de la concesión de los servicios de agua y saneamiento, así como la inexistencia de legislación o regulación anti-monopólica, en el AMBA este modelo institucional potenció la situación de desprotección de los usuarios que quedaron bajo la condición de «mercado cautivo» de Aguas Argentinas.

El resultado fue la conformación de un modelo de gestión de características excluyentes en el plano político-institucional que supuso una suerte de «doble captura» del regulador: por parte del interés privado y del poder político. Esto último se puso en evidencia cuando los mecanismos técnicos y burocráticos en la conformación del personal de dirección del ETOSS fueron suplantados por designaciones de carácter político (en detrimento del carácter técnico y profesional).

Por otra parte, este modelo supuso la ausencia casi total de participación de los usuarios en el control de los servicios. Cuando esta participación se institucionalizó, la muy reducida autonomía financiera de la «comisión de usuarios» con respecto al regulador y el carácter no vinculante de sus dictámenes restringieron la formalidad su presencia dándole solo un carácter consultivo.

En el mismo sentido, por diferentes mecanismos, la participación de las asociaciones de consumidores fue sistemáticamente bloqueada en las sucesivas renegociaciones de los contratos de concesión (discusiones que involucraron las tarifas, la redefinición de los plazos de concreción de obras, etc., entre otras cuestiones que afectaban directamente los derechos y las condiciones de vida de los usuarios).

Este modelo de regulación de la prestación del servicio se reprodujo a lo largo del país.

Conclusión

De la descripción de la estructura organizacional del sector de agua y saneamiento de estos tres países, se puede observar que existe un retorno hacia el sector público en este sector..

Parte de las esperanzas en las cuales descansó la inclusión del sector privado en el sector se vieron frustradas por diversas razones, por alteraciones en las condiciones micro como macroeconómicas o por el simple incumplimiento de los contratos por parte de las empresas privadas.

Parte de la responsabilidad por el no cumplimiento de los contratos debe asignarse sin duda a la debilidad de los organismos de regulación del sector.

La inquietud que queda, sin embargo es de que manera un sector público que otrora no pudo cumplir con el incremento esperado en las inversiones de modo de ampliar la cobertura a una población creciente, ni realizar las obras de requeridas para mantener la calidad del servicio podrá en la presente coyuntura hacerse cargo de esa pesada asignatura.

La pregunta es si esa renovada intervención del Estado en el sector no deberá ir necesariamente acompañada por el sector privado en las distintas posibilidades en que pueda plantearse su actuación.

Bibliografía

Aspiazu, D., Bonofiglio, N.,(2006), Nuevos escenarios macroeconómicos y servicios públicos. Reconfiguración empresarial en los sectores de agua y saneamiento y distribución eléctrica, Realidad Económica, nov/dic.

Aspiazu, D., Schoor, M., et al. (2004) , Strategic Country Report, Argentina, Proyecto PRINWASS.

Castro, E.,(2004), Strategic Country Report, England and Wales, Proyecto PRINWASS.

COFES, Diagnóstico sobre la crisis del servicio de agua potable y desagües cloacales en Argentina y propuesta de solución, Primer Congreso sobre Servicios Públicos, renegociación de contratos y marcos regulatorios, Mendoza, 2001.

Coloma, G. (2005), Empresa pública, privatización, regulación y competencia: su papel en la provisión de servicios de infraestructura, CEMA, Buenos Aires.

Coutinho Vargas, M., (2004), Strategic Country Report, Brazil, Proyecto PRINWASS.

Ferro, G., (2002), La experiencia de Inglaterra y Gales en micro-medición de agua potable, Texto de Discusión n.9 del CEER, UADE, Buenos Aires.

Hoedeman, O. y Kishimoto, S. (2006), Agua y Saneamiento. Reformas democráticas e innovadoras en el Sur Global, Anuario de Servicios Públicos, parte II, Cáp.7, San Pablo

Jouravlev, A., (2001), Regulación de la Industria de Agua Potable, CEPAL, Chile.

Moreira, T.,(2005), A hora e a vez do saneamento, www.bndes.gov.br