

O/F. 331.9
P22p

40 522

LAS POLÍTICAS SEGUIDAS EN MATERIA
DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO



Andrés Carlos Planas
Febrero 1997

Índice

I	Introducción	1
II	La acción nacional	4
	<i>Los primeros pasos</i>	4
	<i>Un intento de privatización fallido</i>	4
	<i>La génesis de Obras Sanitarias de la Nación</i>	5
	<i>La acción nacional en las provincias</i>	6
	<i>El impacto tarifario</i>	9
	<i>La institucionalización del sistema</i>	10
	<i>La ruptura del mecanismo de financiamiento</i>	11
	<i>Las debilidades administrativas</i>	14
	<i>Un sistema diferente: el SNAP</i>	15
III	La provincialización	17
	<i>El proceso de transferencia</i>	17
	<i>El caso particular del Aglomerado Bonaerense</i>	19
	<i>El impacto inicial</i>	21
	<i>Las soluciones institucionales</i>	23
	<i>Los niveles de eficiencia</i>	25
	<i>La actividad del Gobierno Nacional</i>	29
IV	La búsqueda de la mayor participación privada	31
	<i>Una nueva línea de política sectorial</i>	31
	<i>Las experiencias pioneras</i>	32
	<i>El desarrollo de los marcos legales y regulatorios</i>	35
	<i>Las condiciones impuestas a la actividad privada</i>	38
V	Las exigencias de la nueva estrategia	40
	<i>El nuevo rol del Estado</i>	40
	<i>Condicionantes institucionales</i>	41
	<i>La eficacia regulatoria</i>	44

	40
VI El instrumento tarifario	46
<i>El caso prototípico</i>	46
<i>Las condiciones iniciales</i>	46
<i>Los principios tarifarios de la concesión</i>	50
<i>El régimen tarifario inicial</i>	54

I Introducción

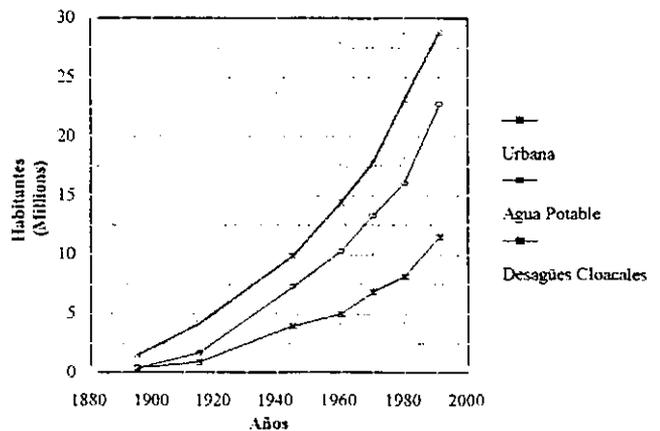
El análisis de la evolución registrada por la cobertura de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales en el largo plazo permite apreciar que, en grandes líneas, el ritmo de crecimiento de los habitantes con abastecimiento público de agua potable siguió un ritmo de crecimiento similar al de la población urbana. Se advierte también que no ha ocurrido lo mismo con la expansión de los servicios de desagüe cloacal; en este caso las diferentes tasas de crecimiento ha generado una brecha creciente. El gráfico ilustra claramente lo expuesto.

En el periodo de casi 100 años que se analiza (1895-1991) se registran ritmos diferenciadas de crecimiento de los servicios. En efecto, considerando los periodos que quedan definidas por los momentos en que fueron levantados los censos nacionales de población, la expansión de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable superó el crecimiento de la población urbana en 1895-1915, 1916-1945, 1946-1960 y 1981-1991. Lo notable es que salvo en los periodos iniciales (1895-1915 y 1916-1945) el periodo en que la expansión de los servicios supera en mayor medida al crecimiento de la población es el de 1981-1991, es decir el primer periodo en que la responsabilidad principal de los servicios estuvo en manos de los gobiernos provinciales; por lo demás el crecimiento de la población servida en ese periodo viene explicado en más de un 80% por el incremento de la cobertura en los servicios provinciales.

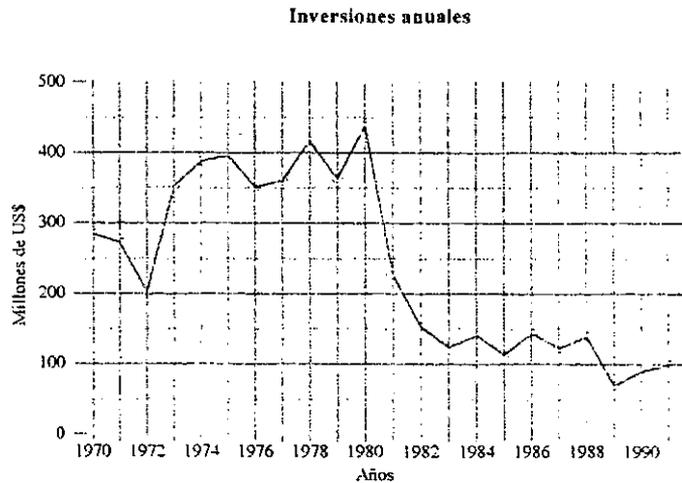
En forma similar, para el caso de los servicios de desagües cloacales el ritmo de crecimiento de las coberturas superó al del crecimiento de la población urbana en los periodos 1916-1945, 1961-1970 y 1981-1991, pero el impulso de este último periodo sólo fue superado durante los años 1916-1945 (ver cuadros 1 y 2).

Este crecimiento de los servicios fuera del Aglomerado Bonaerense durante la década del 80 no condice con la apreciación de mediados de la década respecto a la existencia de situaciones alarmantes en algunos sistemas (Abastecimiento de Agua Potable y Desagües. Un servicio público básico al borde del colapso; AIDIS, marzo de 1986). No debe omitirse de tomar en cuenta que la cobertura es sólo una variable explicativa de la condición que mantienen los servicios y como tal no informa sobre la calidad de las prestaciones, su confiabilidad, etc. Una cuestión, sin embargo, es que la evolución de la cobertura

Población y Servicios de Saneamiento



tampoco mantiene una relación lógica con los niveles de inversión; en efecto, durante el período que se considera, al menos con la información disponible, se registra una reducción de las inversiones en el Sector (cuadro 3). Esta reducción es realmente considerable, aun incluyendo la realizada en el Área Metropolitana -que durante ese período estaba en manos del Gobierno Nacional-. El gráfico resulta suficientemente ilustrativo al respecto y sugiere que o bien se han reducido abruptamente las inversiones



per cápita requeridas para la expansión del servicio a partir de que las decisiones de inversión fueron adoptadas fundamentalmente por las provincias, o bien la información disponible sobre inversión en el último período está considerablemente subdimensionada. Aceptando que ambos factores pueden tener incidencia y aun que, más allá de la cobertura, muchos de los sistemas transferidos a las provincias no tuvieron los niveles de mantenimiento requeridos (y que ya venían siendo precarios antes de la transferencia), no deja de resultar llamativa la performance de los servicios provinciales que evidencian los niveles de cobertura.

En la evolución del saneamiento a largo plazo pueden identificarse, a efectos analíticos, tres grandes orientaciones en la política mantenida por el Estado:

- Una primera asociada a la acción del Gobierno Nacional, que se ubica cronológicamente desde los orígenes del saneamiento hasta fines de la década del 70 y principios de la del 80, cuando se produce la transferencia de los servicios que mantenía Obras Sanitarias de la Nación a las provincias respectivas.
- La segunda etapa, ubicada en la década del 80, se corresponde con la necesaria organización que debieron darse la mayoría de las provincias del país para operar los servicios que se le transfieren.
- La tercera finalmente, que se inicia en la década del 90, se caracteriza por la recurrencia a la empresa privada para la operación directa de los servicios y la ejecución de las inversiones.

Tal caracterización procura definir los factores dinámicos fundamentales de cada una de estas etapas, sin que ello implique desconocer otros elementos integrantes de cada una de ellas. El hecho de que en 1887 fueron arrendadas las instalaciones de saneamiento de la Ciudad de Buenos Aires para su explotación por la actividad privada y que en 1940 un 31 % de la población que contaba con servicio de abastecimiento de agua potable estuviera atendida por empresas privadas, no invalida que resulte la

acción del Estado el rasgo distintivo de las actividades de saneamiento hasta la década del 90; tampoco lo hace la gran cantidad de cooperativas, uniones vecinales y otras formas de organización comunitarias que resultan operadoras de servicios a partir de los programas del Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP). Por lo demás, el hecho de que al momento de la provincialización de los servicios alrededor de un 20% de la población abastecida con agua potable y de un 10% de la que contaba con servicios centralizados de desagües cloacales fuera atendida por organismos provinciales o municipales, no significa que a lo largo del período que va de 1880 a 1980 no fuera el Gobierno Nacional el factor dinámico por excelencia de este sector.

Cada etapa del desarrollo sectorial impuso características particulares de organización y transfirió elementos condicionantes a la que debió sucederle. El análisis de tales aspectos constituye así, un elemento indispensable para entender las formas de funcionamiento y, consecuentemente, para instrumentar políticas que faciliten la superación de obstáculos y amplíen el dominio de la eficiencia. Es pertinente en tal sentido tomar en cuenta que la última etapa identificada, la de "privatización", recién se inicia y debe todavía consolidarse y demostrar su aptitud para lograr que el desarrollo de los servicios cierre las brechas existentes y acompañe el crecimiento de la población. La forma en que viene desplegándose ofrece cierto campo de dudas; las principales se centran en el destino de los sistemas que, a un nivel de precio aceptable, no resulten atractivos para el capital privado y en la eficacia de los sistemas regulatorios que establezca el Estado para una actividad que, por principio, se realiza en condiciones monopólicas. Pero para la consideración de tales temas, es conveniente en forma previa el análisis de los aspectos principales del desarrollo de los servicios, el rol desempeñado por los actores principales en cada etapa y las formas en que pudieron ser resueltos los condicionantes básicos.

A tal efecto, seguidamente se consideran los elementos principales de la etapa que va hasta 1980, con el Gobierno Nacional como principal protagonista. Posteriormente se analizan los factores que llevan a la "provincialización" de la década del 80 y las restricciones que debieron salvarse para el mantenimiento de los servicios. En la sección IV se realiza una del nuevo modelo de gestión que se estructura en base a la participación directa de la empresa privada en la operación de los servicios y en la sección siguiente las exigencias que este nuevo modelo impone. Finalmente, por su importancia como instrumento de regulación, se considera en extenso el aspecto tarifario, sobre la base del sistema utilizado en la Capital Federal y Gran Buenos Aires, en tanto constituye el caso utilizado como modelo en casi todas las concesiones posteriores.

II La acción nacional

Los primeros pasos

En 1792 la ciudad de Córdoba contaba con un sistema de abastecimiento de agua potable por medio de surtidores públicos, no obstante ello el origen de las actividades de saneamiento en el país se lo ubica generalmente en 1869. Es que el 4 de abril de ese año se pone en explotación el primer sistema de abastecimiento de agua potable de la Ciudad de Buenos Aires. Las obras en cuestión contaban con una toma en el Río de la Plata, tres depósitos de decantación con capacidad para 20.000 m³ (cuatro días de consumo), tres filtros lentos con una capacidad de 5.400 m³/día, depósito elevado (43 m) con 2.700 m³ de capacidad, capacidad de bombeo para impulsar el agua desde la toma hasta los depósitos de decantación y desde los filtros hasta el depósito elevado, poco menos de 21 km de redes de distribución y surtidores públicos. Según distintas estimaciones la población servida en ese momento estaba entre 15.000 y 30.000 habitantes.

A raíz de las obras de la Ciudad de Buenos Aires ya en 1867 se generó un primer conflicto jurisdiccional. En efecto, si bien la competencia era estrictamente municipal -y así lo expresa a principios de ese año Nicolás Avellaneda en su rol de Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en carta al entonces Presidente de la Municipalidad- la presencia del cólera morbus llevó a la Legislatura, el 23 de diciembre de 1867, a facultar al Poder Ejecutivo Provincial para adoptar "todas las medidas concernientes para mejora de las condiciones higiénicas de la Ciudad de Buenos Aires". Como resultado de ello, las obras fueron ejecutadas y puestas en explotación por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

La decisión de ampliar las obras originales e iniciar la construcción de las obras de cloacas fue impulsada por la epidemia de fiebre amarilla que asoló Buenos Aires en 1870. A tal efecto, por una ley provincial sancionada en setiembre de 1870 se crea la Comisión de Obras de Salubridad con las más altas atribuciones y autarquía de funcionamiento; se establecía en la misma ley que "realizadas las obras se entregarán a la Municipalidad para su administración" y una vez pagado su costo "las obras se considerarán de propiedad municipal". En 1872 se presenta el programa básico para ampliar la capacidad del sistema de abastecimiento de agua potable a 400.000 habitantes; sin embargo, el programa de obras de saneamiento se demora, lo que lleva a que en 1876 por una nueva ley la Legislatura emplace a la Comisión para la presentación completa de los planos y presentar su propuesta respecto al sistema a emplear para el alejamiento de los líquidos servidos; recién en 1878 se decide como destino de los líquidos cloacales su vertido al Río de la Plata "del otro lado del pueblo de Quilmes".

Un intento de privatización fallido

En 1880 se produce la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. El 17 de diciembre de ese año, por

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, se ordena a la Comisión de Obras de Salubridad de la Provincia de Buenos Aires la entrega de las obras al Ministerio del Interior y por otro Decreto, el 28 del mismo mes, crea la primera Comisión Nacional, invistiéndola de todas las facultadas y atribuciones que tenía su antecesora. Sucesivas leyes de empréstitos destinando fondos para la prosecución y terminación de las obras no lograron completar los requerimientos, llevando a que el 16 de setiembre de 1887, por Ley 1992, se autorizara el arrendamiento de las obras, con cargo al concesionario de terminar los trabajos y explotar los servicios. La licitación fue adjudicada a Samuel B. Hale y Cía., quien luego transfirió el contrato a The Buenos Aires Water Supply and Drainage Company, Limited.

El concesionamiento motivo la extinción de las funciones de aquella primera Comisión Nacional, la que fue sustituida por una nueva comisión con funciones orientados a resolver los asuntos pendientes y controlar, en nombre del Gobierno Nacional, el cumplimiento del contrato por parte del concesionario e inspeccionar la construcción de las obras domiciliarias. Esta Comisión también fue reemplazada por otra con funciones parecidas, hasta que en 1890 fue creada la Inspección General de las Obras de Salubridad, dependiendo del Departamento de Obras Públicas.

Los efectos de la crisis del 90 entorpeció el avance de las obras que debía ejecutar el concesionario de las obras de salubridad de la Ciudad de Buenos Aires y también la cobranza de las tarifas retributivas de los servicios, generándose una serie de conflictos entre concedente y concesionario que terminaron en la sanción de la Ley 2771 (30/1/91), la cual autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a la rescisión del contrato de arrendamiento; la Ley 2796 (29/8/91), por su parte, aprobó el contrato de rescisión suscripto y autorizó al Poder Ejecutivo a crear una Comisión Especial para realizar las funciones de administración, dirección y terminación de los trabajos de expansión pendientes de ejecución. En virtud de tal autorización, fue creada y designada por Decreto el 31/8/91 la Comisión de las Obras de Salubridad y poco después se le asignan atribuciones similares a las que detentaba la actuante durante el período previo al concesionamiento, con la función adicional de realizar la inspección de las obras que habían quedado en manos de la empresa arrendataria.

La génesis de Obras Sanitarias de la Nación

La Comisión de las Obras de Salubridad, denominada luego Dirección General de Obras de Salubridad y a partir de 1903 Dirección General de Obras de Salubridad de la Nación, tuvo a partir de 1898, en oportunidad del Decreto reglamentario de la Ley 3727 de organización de los ministerios nacionales, las funciones de dirección, conservación, mejora y desarrollo de las obras de salubridad y aguas corrientes de la Capital Federal, y de toda obra semejante que las leyes manden realizar en ella, en los territorios nacionales o en las capitales, pueblos y territorios de las provincias. Debe señalarse que entre 1891 y 1911, la Comisión estuvo dirigida por sólo dos profesionales (Ing. Guillermo Villanueva 1891-1895 y 1900-1911 e Ing. Juan Sarby 1895-1900) y se la ha destacado por su competencia técnica y eficacia administrativa.

Hacia 1905, se dan por finalizadas las obras previstas originalmente para agua potable y desagües cloacales en la Capital Federal (Proyecto Bateman) con el adicional de 409 hectáreas de saneamiento del puerto y de terrenos ganados al río. Con esto, sin embargo, se cubría necesidades en sólo 3.000 hectáreas, pero la ciudad tenía una superficie de 19.108 hectáreas. A raíz de ello, en 1906 se presenta un ambicioso proyecto de ampliación de obras, el que es aprobado en 1908 por la Ley 6385, en la cual se establece, entre otras, la construcción del Establecimiento de Palermo, la extensión del sistema de agua potable y cloacas a todo el territorio de la Capital Federal y el mejoramiento del radio primitivo. En 1912, para facilitar la realización de tan ambicioso plan, sustituyendo a la Dirección General de Obras de Salubridad de la Nación, por Ley 8889 se crea Obras Sanitarias de la Nación como administración autárquica y con facultades para convenir con los gobiernos de provincia el estudio, construcción y administración de obras destinadas a la provisión de agua potable para uso doméstico "en las ciudades, pueblos y colonias de la Nación", previa autorización del Poder Ejecutivo y ad referendum del Congreso de la Nación.

La especificidad de la actividad de Obras Sanitarias de la Nación se vio alterada con la sanción del Decreto-Ley 33.425/44, que crea la Administración Nacional del Agua integrando a Obras Sanitarias de la Nación y a la Dirección General de Irrigación. En este Decreto Ley se atribuyen a la Administración Nacional del Agua las facultades necesarias para sanear los cursos de agua si afectaren la salubridad de las ciudades o pueblos en que presente sus servicios y para impedir la contaminación directa o indirecta de las fuentes de provisión de agua que utilice, se elimina la limitación de normas anteriores en lo que se refiere a un número determinado de habitantes para que fuera procedente la instalación de los servicios y se establece un régimen distinto para autorizar la actuación del nuevo organismo en las provincias, mediante el necesario acogimiento provincial y de los municipios interesados a las disposiciones regulatorias del funcionamiento de la Administración Nacional del Agua. Sin embargo, esta integración tiene una vida efímera ya que en 1949, con la sanción de la Ley 13577 retoma su identidad como Administración General de Obras Sanitarias.

La última modificación importante se da a través del Decreto Ley 20324/73, modificatorio de la Ley 13577, que confiere al organismo las características de Empresa, le atribuye facultades -siempre dentro del sistema de acogimientos locales- para llevar a cabo el estudio, proyecto, construcción, renovación, ampliación y explotación de las obras de provisión de agua y saneamiento urbano en todo el país y la utilización de las aguas subterráneas y reproduce las atribuciones de que ya gozaba en cuanto al saneamiento de cursos de agua y medidas para evitar la contaminación de sus fuentes.

La acción nacional en las provincias

La primera ley nacional tendiente a proveer agua potable en el interior del país data de 1883 (Ley 1371), mediante ella se autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a contratar la construcción de pozos semisurgentes en las provincias de La Rioja, Catamarca, Córdoba, San Luis, Santiago del Estero, Mendoza y San Juan,

estableciendo que una vez realizadas las obras serían entregadas a las provincias o municipalidades interesadas. Con posterioridad, a través de distintas leyes de presupuesto se autorizó la construcción y explotación de obras similares, lo que llevó a reglamentar la forma de realización y de administración. Ello se realizó mediante un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional el 29 de marzo de 1899, el cual establecía que las obras de provisión de agua potable (se consideraban también las obras de irrigación bajo el mismo sistema) que se construyeran en el interior del país en virtud de lo dispuesto por leyes nacionales se deberían mantener en poder de la Nación hasta que los particulares o poblaciones beneficiadas reintegraran, en amortizaciones periódicas, la totalidad de los capitales invertidos en la construcción y los gastos demandados por la explotación; disponía también que la administración y conservación de las obras estuviera a cargo de la Dirección General de Obras de Salubridad del Ministerio de Obras Públicas mientras su costo no fuera reembolsado al Tesoro Nacional.

Los efectos de la inexistencia de sistemas de abastecimiento de agua segura en muchas ciudades del país sobre la salud de los habitantes, entendido como problema nacional, lleva al Poder Ejecutivo a impulsar la acción del Estado Nacional. La Ley 3967 (22/10/1900) es en tal sentido un antecedente importante, en tanto autoriza al Poder Ejecutivo a la construcción de obras de abastecimiento de agua potable en las ciudades de Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Salta, Corrientes, Mendoza y Santa Fé y a la ampliación de las existentes en San Luis, San Juan y Catamarca, destinando al efecto el 50% de los recursos que correspondían a cada provincia según la Ley 3313; establecía también que una vez construidas las obras con los recursos afectados y los que aportasen las provincias respectivas debían ser entregadas a las provincias correspondientes. La Ley 3313 destinaba inicialmente el producido de la Lotería de Beneficencia Nacional a la construcción y sostenimiento de hospitales de la Capital Federal (60%) y de las provincias (40%).

Los recursos afectados a tal finalidad por la Ley 3967 resultaron escasos frente a la magnitud de las obras, lo que llevó a plantear un nuevo proyecto de ley que autorizaba al Poder Ejecutivo a la emisión de Bonos de Salubridad para obtener financiamiento adicional; la amortización e intereses de tales bonos debían ser afrontados con el excedente de lo recaudado en la Capital Federal, con los recursos de la Ley 3967 y con el producido de la explotación de las obras. El proyecto establecía también que la construcción y explotación de las obras estaría a cargo de la Dirección General de Obras de Salubridad mientras no se amortizaran los bonos y que las tarifas sería establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional, aunque no debían superar la aplicada en la Capital Federal.

El tratamiento en el Senado de la Nación del proyecto del Poder Ejecutivo para reforzar los recursos financieros destinados a las obras de saneamiento definidas en la Ley 3967 plantea un intenso debate impulsado por el Dr. Pellegrini, no en contra de la realización de las obras, sino en oposición al rol que se pretendía para el Gobierno Nacional. De la exposición del Dr. Pellegrini, como senador de la Nación, surgen cuestiones tales como el cuestionamiento de "...si hemos dejado de ser una república federal para pasar a ser una república unitaria...", la afirmación de que el proyecto constituye la "...negación más

absoluta y completa del sistema federal...” en tanto que “...el Poder Ejecutivo propone no sólo intervenir directamente en la administración pública de las provincias, sino intervenir directamente en la administración municipal de las capitales de provincias; propone que la Nación, con sus empleados, con sus recursos, vaya a construir obras...en esas capitales de provincias, las administre, fije las tarifas y cobre los impuestos...”

Si bien la intervención del Dr. Pellegrini llevó a que el proyecto volviera a Comisión, fue sancionado como Ley 4158 en diciembre de 1902, aunque con una modificación importante: que para la ejecución de la Ley, el Poder Ejecutivo debía en forma previa celebrar convenios con los gobiernos de las provincias que se acogieran a ella. Tal sistema de convenios es el que constituyó la base de la acción de la Nación en los ámbitos provinciales.

La Ley 4158 y leyes sucesivas que incluyeron bajo el régimen de aquella a distintas ciudades, permitió llevar el abastecimiento de agua potable a más de un millón de personas en ciudades de provincias que, salvo pocas excepciones, constituían las ciudades capitales (ver tabla). Sin embargo una serie de proyectos tendientes a extender la acción nacional no llegan a concretarse por el problema de la financiación; llegando incluso en 1910 al veto del el Poder Ejecutivo. Pero en 1919, es el Poder Ejecutivo el que somete al Congreso un nuevo proyecto que fuera impulsado por el Directorio de Obras Sanitarias de la Nación. Este proyecto se convirtió en Ley 10998 y autoriza al Poder Ejecutivo para proceder, por intermedio de Obras Sanitarias de la Nación al estudio, proyecto y construcción de:

a) las obras de provisión de agua corriente y cloacas en todas las ciudades de la República que tuvieran más de 8.000 habitantes en su planta urbana, y

b) las obras de provisión de agua corriente para los pueblos de la República que tengan más de 3.000 habitantes.

Obras con base en la Ley 4158	
Ciudades	Población
Capital Federal	2.508.587
Chilecito (La Rioja)	6.214
Córdoba	260.000
Corrientes	41.000
Jujuy	16.850
La Rioja	13.510
Mar del Plata	64.000
Mendoza	127.500
Mercedes (San Luis)	16.800
Paraná	59.662
Salta	39.830
San Juan	79.919
San Luis	25.960
Santa Fé	127.000
Santiago del Estero	36.500
Tucumán	127.100
Total	3.550.432

La ejecución de los estudios y proyectos debía realizarse en orden a la magnitud de población y a la urgencia derivada de razones higiénicas; los estudios serían afrontados con recursos que anualmente debían fijarse en el Presupuesto General de la Nación y la construcción con lo producido por los “Bonos de Obras Sanitarias de la Nación” cuya emisión autoriza la misma Ley. El servicio de tales bonos debía ser atendido con lo producido de las obras, estableciendo que las tarifas debían ser estudiadas conjuntamente con los proyectos y calculadas de forma que cubrieran los intereses y amortización de los bonos y los costos explotación de las obras; tales tarifas debían ser aprobadas por las autoridades

correspondientes. Para cada localidad debía llevarse una cuenta particular, debiendo entregarse las obras a los municipios correspondientes una vez amortizado el capital invertido.

En la reglamentación que hace de la Ley 10998 el Poder Ejecutivo, se especifica que los convenios debían ser aprobados por ordenanza municipal, ley de la legislatura y decreto del poder ejecutivo, con cuyo representante deberá suscribirse el convenio.

El impacto tarifario

La economía del sistema consagrado por la Ley 10998 a poco de su instauración comienza a ser observado. Es que en muchos casos las tarifas requeridas para cubrir los costos de amortización, intereses y explotación resultaban sumamente elevadas y difícil de afrontar para grupos importantes de población. Las memorias de Obras Sanitarias de la Nación consideran al respecto, como casos particulares, a Posadas y Puerto Madryn, donde las tarifas resultantes fueron resistidas por los vecinos. El problema se extiende y toma impulso un movimiento de opinión generado por sociedades locales especialmente constituidas para resistir el pago de los servicios sanitarios; el tema toma carácter nacional cuando la federación de tales sociedades logró que constituyera asunto principal en el Congreso de Municipalidades que se reunió en aquellos momentos y llega a resentir la explotación de los servicios en muchos distritos al extenderse el retraimiento al pago de los servicios.

A raíz de la resistencia realizada por las organizaciones de usuarios y la caída en la cobranza de las tarifas, considerando numerosos proyectos que se presentaron en el Congreso en relación al tema, se sanciona la Ley 12140. Por este instrumento se establece que las tarifas no deberán superar las vigentes en la Capital Federal, siempre que cubran anualmente los gastos de explotación, autorizando al Poder Ejecutivo para costear desde rentas generales el déficit que pueda producirse. Debe señalarse que la Ley fue parcialmente vetada en lo que establecía respecto a que las diferencias ya pagadas en más por los usuarios debían serle acreditadas para las cuotas futuras.

Con objeto de reducir las tarifas, la Ley 12140 establecía también que debían revisarse los proyectos de las obras sin principio de ejecución a efectos de ajustar sus costos al mínimo imprescindible y preveía también la construcción de servicios provisionales por surtidores públicos ubicados en número y forma suficiente para la provisión gratuita a los habitantes en las localidades en que por escasa población o por las características de su planta urbana no puedan alcanzarse a cubrir, con las tarifas autorizadas, los gastos de explotación de una instalación permanente de distribución domiciliaria.

La Ley 12140 logró una reducción de tarifas considerable, sin embargo dada la limitación que establecía en cuanto que no debía superarse la tarifa vigente en la Capital Federal en tanto se cubrieran los costos de explotación, permitió la subsistencia de diferencias. En razón de ello, las organizaciones creadas para resistir las tarifas de la Ley 10998 continuaron su actividad en procura de una igualación total de tarifas

en todo el país. Todo ello deriva en que al sancionarse la Ley 12345, del Presupuesto General de la Nación de 1937, se incluya un artículo que autoriza al Poder Ejecutivo "...a revisar las tarifas de servicios sanitarios vigentes en aquellas localidades de obras construidas bajo el régimen de la Ley 10998 cuando los gastos de explotación no alcanzaren a ser cubiertos por las que autoriza el artículo 1° de la Ley 12140. Si la capacidad contributiva de las poblaciones exigiese la reducción de las tarifas al nivel de las que rigen en la Capital Federal, el déficit que resultare de su aplicación será cubierto de rentas generales...".

La reglamentación del artículo pertinente de la Ley 12345 se realiza por Decreto 113.254 (28/8/37), estableciendo para 24 distritos la misma tarifa que para Capital Federal a partir del 1 de enero de 1937; agrega además que la deuda por servicios prestados podrá abonarse dentro de un plazo de 20 años, en cuotas semestrales, quedando eximidos de todo recargo por intereses y multas los contribuyentes que se acogieren a los beneficios del decreto.

En sus aspectos básicos el sistema de la Ley 10998, complementando en cuanto a los efectos económicos por lo dispuesto en la Ley 12140 y en el Decreto 113.254, conformaron el mecanismo utilizado por el Gobierno Nacional en materia de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales en las áreas urbanas principales de las distintas provincias.

La institucionalización del sistema

La ley de creación de la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación en 1949 (Ley 13577) consagra también un régimen que consolida en sí mismo el mecanismo que fue conformando la Nación en el campo del saneamiento. En efecto, el nuevo régimen sigue considerando el rescate de las obras una vez producido el reintegro de los costos, especificando que ello se considerará cumplido cuando los superávits anuales alcancen a cubrir los capitales invertidos y las sumas empleadas para atender déficit de explotación. Como elemento novedoso, que tendrá incidencia posterior cuando se produce la transferencia de los servicios, se declara no rescatable a los servicios en localidades que tengan obras comunes con la Capital Federal o que comprendan en una sola unidad técnica distritos ubicados en territorio federal y en una provincia. La Ley 13577 especifica que los déficit de explotación que resulten de tarifas de fomento y de los servicios gratuitos (surtidores públicos) serán atendidos desde rentas generales con carácter de aporte no reintegrable; para el estudio, proyecto y construcción de obras establece un crédito anual y da por cancelada la deuda mantenida a ese momento por Obras Sanitarias de la Nación con el Tesoro.

La Ley 20324, años después, modifica parcialmente a la Ley 13577 especialmente en cuanto a lo que hace a las atribuciones y régimen administrativo de Obras Sanitarias de la Nación. Se pretendía con este instrumento permitir un manejo empresario del organismo, liberándolo de muchas de las trabas administrativas que le imponían la ley de contabilidad y disposiciones dictadas en forma general para

la administración pública. Adicionalmente este instrumento establece ciertas disposiciones importantes; en lo económico por ejemplo, establece que todas las sumas entregadas por el Gobierno Nacional a Obras Sanitarias de la Nación y las que se le entreguen en el futuro para obras e inversiones tendrán el carácter de aportes de capital, estableciendo asimismo como recurso general de la Empresa los aportes del Gobierno Nacional para compensar las tarifas de fomento y los servicios gratuitos. La Ley establece también facultades para convenir sistemas de financiamiento para la construcción de obras en la que el total o parte del costo sea soportado con carácter reintegrable o no por autoridades locales o particulares; incorpora además como recurso a los aportes que pueda realizar el Gobierno Nacional para la ejecución de tales obras de terceros. Merece señalarse que la Ley 20324 autoriza a Obras Sanitarias de la Nación a realizar el corte del servicio transcurridos tres meses de atraso en el pago de la tarifa.

Debe señalarse que en 1965 se dictó la Ley 16660 creando un mecanismo alternativo al entonces establecido por la Ley 13577. Tal mecanismo consideraba la posibilidad de que, mediante la celebración de convenios entre Obras Sanitarias de la Nación y las provincias o municipios interesados, estos últimos podían acceder al financiamiento parcial del Gobierno Nacional para la construcción de obras de abastecimiento de agua potable y/o de desagües cloacales o pluviales. El estudio y proyectos de las mismas podía ser realizado por cualquiera de las partes, aunque si era realizado por provincias o municipios, requerían la aprobación de Obras Sanitarias de la Nación. La operación y explotación de las obras quedaba a cargo del municipio o de la provincia según fuera establecido en el convenio, Obras Sanitarias de la Nación debía realizar el control técnico y de calidad, así como asesorar al operador hasta que se produjese el reintegro del aporte de la Nación a la construcción de las obras. El reintegro debía realizarse en un plazo no menor a 15 años, corriendo un interés del 4% anual sobre saldos para los aportes de la Nación; se consideraba posible que en caso de obras de características particulares, cuyo costo no se compadeciera con las capacidades de pago de las poblaciones beneficiadas, los aportes de la Nación podrían ser no reintegrables.

El régimen de la Ley 16660, sin embargo, tuvo un desarrollo limitado; a pocos años de su instauración (1978) el entonces Administrador de Obras Sanitarias de la Nación se quejaba de que “la Nación debe hacerse cargo de algunos servicios provinciales obsoletos. Además varios convenios instrumentados bajo el régimen de la Ley 16660, se transforman en convenios de la Ley 13577, es decir que nuevos servicios que se construyeron con ayuda financiera y técnica de la Nación para ser entregados a las provincias se incorporan a la Empresa...” (5º Congreso Argentino de Saneamiento, Discursos y Recomendaciones, pag XXIV. Santa Fé 14 al 20 de mayo de 1978). En rigor ese año finalizaron los alcances de ese régimen en tanto que el Poder Ejecutivo eliminó los aportes del Tesoro Nacional.

La ruptura del mecanismo de financiamiento

La intervención del Gobierno Nacional que determinaba el sistema a cargo de Obras Sanitarias de la Nación ofrecía ciertas ventajas. Como sistema centralizado consagraba en todo el país un sistema

tarifario único, que permitía a través de un precio uniforme, compensar los mayores costos de algunos servicios con las mejores condiciones en que operaban otros. Resulta así que, según los resultados de explotación de todos los servicios que operaba Obras Sanitarias de la Nación a diciembre de 1978, año anterior a la decisión de realizar la transferencia de los servicios, resultaba notorio que eran los excedentes generados en el Aglomerado Bonaerense los que posibilitaban cubrir los déficit de explotación que se generaban en el interior del país.

En efecto, como puede apreciarse en el cuadro 4, que no considera amortización de instalaciones, sólo la provincia de Mendoza lograba cubrir los gastos directos de explotación. Los déficit de todas las restantes -que ascendían a \$54.234 millones anuales a valores de esa época- eran cubiertos por el superávit logrado en el Aglomerado Bonaerense. De considerarse la amortización de instalaciones. La situación resultaba mucho más grave en tanto que si bien el Aglomerado Bonaerense lograba cubrir los gastos de operación y mantenimiento y aún obtener cierto excedente, su cuantía no permitía ya compensar ni mucho menos, los déficit que se generaban en todas las provincias (ver cuadro 5).

La situación que queda reflejada en tales valores, merece sin embargo algunos comentarios. En primer término, está el hecho de que los valores expresados en los cuadros 4 y 5 se refieren a erogaciones; Obras Sanitarias de la Nación no mantenía un sistema de registración de costos que permitiera juzgar la razonabilidad de los gastos imputados a cada servicio. Tampoco se conoce la forma en que en el detalle de gastos se incluyen los correspondientes a la administración central de la Empresa; una distribución uniforme o bien con algún criterio de ponderación, seguramente no reflejaría la situación de costos que debería enfrentar cada provincia, en tanto que el cambio de escala, además de la mayor eficiencia que podría permitir, tornaría innecesarias muchas instancias de la frondosa estructura central.

Otro aspecto que merece resaltarse en cuanto a la significatividad de los datos comentados es el cálculo de los valores de amortización anual. Obras Sanitarias de la Nación desde su constitución como Empresa del Estado (1973) ha sido objeto de permanentes observaciones de la Sindicatura General de Empresas del Estado por el enorme retraso mantenido en su contabilidad patrimonial; dado este hecho, es válido mantener dudas respecto a los valores utilizados en el cálculo.

El sistema tarifario único y de tarifas uniformes, merece también ciertos comentarios. Sin dudas, desde un principio de solidaridad social, es meritoria la intención de asegurar costos mínimos para servicios de innegable impacto en la salud. Pero ello admite ciertos límites. En efecto, una dotación mínima por habitante y por día, sanitariamente apropiada, que sea provista a precios tales que no signifique carga para ningún sector social, genera beneficios sociales que exceden por lo general en forma holgada la magnitud de los subsidios. Sin embargo, ello no ocurre cuando el subsidio alcanza a volúmenes de consumo que exceden considerablemente cualquier definición de dotación sanitariamente apropiada. El sistema tarifario usado por Obras Sanitarias de la Nación en todo el país estuvo basado en una provisión a canilla libre, lo que implica que cada uno de sus usuarios podía, por un precio fijo, consumir todo el

agua que quisiera. Resulta de ello que no sólo se subsidiaba una dotación sanitaria sino también el derroche, lo que indudablemente impactaba los costos de operación y sobredimensionaba la inversión en instalaciones de tratamiento y distribución.

Los gastos reflejados en los cuadros 4 y 5 reflejan esa concepción tarifaria, de igual forma que los significativos déficit que mantenían los servicios eran en parte consecuencia de la baja eficiencia que lograban sus programas de inversión, diseñados no para satisfacer una definición económica de demanda, sino para abastecer requerimientos establecidos a un precio que, en rigor, dado que la tarifa estaba independizada del consumo, era igual a cero.

No debe omitirse en este análisis el hecho de que hasta mediados de la década del 60 los requerimientos financieros de Obras Sanitarias de la Nación se cubrían exclusivamente con los aportes del Tesoro Nacional, pero que las limitaciones de esta fuente y cierto cambio en la orientación política hacia los organismos del Estado que estaban más vinculados a actividades productivas, impuso distintos criterios de financiamiento, exigiendo, para el caso de Obras Sanitarias de la Nación la utilización de los recursos del crédito, los convenios de coparticipación con provincias y municipios y recargos tarifarios que apuntan a lograr mayor participación de los usuarios (aportes a fondos especiales). De tal forma los aportes del Tesoro Nacional, que representaron un 99,7% de la inversión en 1960, vieron reducidos drásticamente su participación durante la década que va de 1966 a 1975, período durante el cual los recursos destinados a inversión, en promedio, tuvieron el siguiente origen:

Corresponde aclarar que el porcentaje considerado como aporte de usuarios incluye recargos tarifarios habilitados por Ley 16437/62 que permite incrementar las tarifas un 10% a efectos de destinar lo obtenido en obras de mejoramiento o ampliación (27%), aportes al Fondo de Renovación creado por Decreto 1357/67 para mejorar las instalaciones en todo el país (56,5%), excedentes de explotación (13,8%) e ingresos provenientes de obras por cuenta de terceros (2,7%). Tal diversificación, sin embargo es sólo aparente ya que la política tarifaria adoptada llevaba a que la amortización de los créditos debía ser realizada con recursos del Tesoro y por ello la capacidad de endeudamiento estaba en directa relación con los fondos asignados por esa vía.

Tal circunstancia, que no podía ser ignorada, constituyó un elemento de presión para que las autoridades nacionales, en momentos en que se registra el predominio de criterios mucho más liberales en materia

económica determinaran introducir un cambio sustancial en el funcionamiento del Sector.

Las debilidades administrativas

El sistema centralizado que consagraba la intervención plena del Gobierno Nacional, permitía una planificación global para todo el país, normas de operación y mantenimiento uniformes, diseños estandarizados, mecanismos para el rápido reemplazo de instalaciones y equipos en casos de avería y, en general, todos aquellos elementos asociados al manejo unificado de un sistema. Tales posibilidades brindaban ciertas facilidades, pero también inconvenientes. Las ventajas de un planeamiento global, muchas veces se vieron empalidecidas por una visión desde Buenos Aires, que no siempre tenía clara conciencia de los requerimientos del interior. Las normas comunes de operación y mantenimiento procuraban calidad uniforme de los servicios, pero prescindían de las posibilidades y restricciones locales. La misma tarifa uniforme mantenía un nivel decidido políticamente por el Gobierno Nacional, sin tomar en cuenta la posición que al respecto podían tener las autoridades provinciales.

Por lo demás, los típicos problemas de manejo de las grandes organizaciones, cuando éstas constituyen organismos públicos, se ven agravados por una nítida tendencia a la burocratización excesiva. Obras Sanitarias de la Nación no escapó a esa tendencia general, no logrando, incluso con la reorganización realizada en 1973, que procuró descentralizar la faz operativa a través de Gerencias Regionales, ajustar plenamente su dinámica a una realidad cambiante. Resulta elocuente al respecto lo que surge de un análisis realizado en 1979 por la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Mundial (Argentina. Estudio del Sector de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Setiembre 1979); según este trabajo la relación entre cantidad de empleados cada 1000 conexiones de agua y desagües que mantuvo Obras Sanitarias de la Nación evidencia una constante evolución positiva de la productividad de la Empresa ya que de 17,1 empleado cada 1000 conexiones que se registraba en 1950, se pasa a 11,7 en 1960, a 9,82 en 1970, a 10,93 en 1975 y a 8,68 en 1977. Tal incremento en la productividad, sin embargo, no resultaba suficiente para ubicar a Obras Sanitarias de la Nación en condiciones eficientes de funcionamiento: ese indicador en otros organismos de América Latina está en el orden de los 4 empleados cada 1000 conexiones, es decir la mitad de lo resultante para Obras Sanitarias de la Nación.

Es de considerar también el hecho de que, privilegiando, quizás en forma poco apropiada, los aspectos técnicos, la Empresa no logró instrumentar una eficaz gestión empresaria, defender niveles tarifarios que le permitiesen un ritmo de expansión compatible con las necesidades, ni adecuar totalmente sus proyectos y programas de inversión a los niveles e eficiencia que podían lograrse.

Si bien todas estas condiciones podían venir dándose desde mucho tiempo atrás, no hay dudas que el incremento de las restricciones presupuestarias que se inician en la década del 50 y se agudizan partir de la década del 60 imponen una progresiva paralización del desarrollo sectorial, el que, como se evidencia en los indicadores detallados en el cuadro 2, a partir de entonces ni siquiera logró mantener

un ritmo de expansión suficiente para igualar el bajo crecimiento demográfico del país.

Un sistema diferente: el SNAP

No puede cerrarse un análisis de la acción nacional en materia de saneamiento con la exclusiva caracterización de la forma en que se deteriora el sistema que venía operando Obras Sanitarias de la Nación; aun cuando constituía, sin dudas, el campo más importante del desarrollo de las acciones sanitarias, debe mencionarse también un sistema distinto que también fue impulsado por el Gobierno Nacional y que, al menos durante el período que se analiza (hasta 1980), realizó aportes significativos al desarrollo de los sistemas de abastecimiento de agua potable en las localidades menores.

Con distinto lineamiento político al mantenido para las concentraciones urbanas, el Gobierno Nacional creó en 1965 otro sistema de desarrollo de obras de abastecimiento de agua potable, en este caso para las comunidades rurales. Se trata del Plan Nacional de Agua Potable Rural para cuya instrumentación fuera creado el Servicio nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP). Este Plan contemplaba la participación de la comunidad beneficiaria del servicio con un determinado porcentaje de su costo durante la construcción (22,2% del costo total en la primera etapa, bajando luego al 18,8%; la contribución podía hacerse en efectivo, materiales y mano de obras, en porcentajes variables según los casos), quedando además a su cargo, a través de la tarifa, los intereses y la amortización de la deuda. El financiamiento de las obras se completaba con subsidio de la Nación (19,1%, luego 18%), de la provincia de que se tratara (12%, luego 13,5%) y un préstamo del BID (46,7%, luego 50,5%). Todas las conexiones realizadas en el marco de este Plan contaban con medidor de caudal (o reguladores) y tarifas volumétricas que incluían un valor unitario diferencial a partir de determinado límite de consumo, calculadas en base a los costos de explotación, los servicios de la deuda y en algunos casos la depreciación de las instalaciones y equipos.

Tal sistema de financiamiento posteriormente enfrentó problemas por las cláusulas contractuales que exigían el mantenimiento del valor de la divisa para los reintegros al BID, en momentos de bruscas alteraciones del tipo de cambio no vinculados con los costos internos ni con la capacidad de pago de la población; ello llevó a un sistema que contemplaba la determinación anual de la paridad peso/dólar que podría ser afrontada por las comunidades, haciéndose cargo la Nación y las provincias en partes iguales de las diferencias que se produjeran.

El sistema conformado por el SNAP se complementaba con los Servicios Provinciales de Agua Potable Rural (SPAR), quienes eran los impulsores a nivel provincial y la contraparte de la Nación a todos los efectos. Aprovechando la flexibilidad del sistema, por su intermedio se canalizaron también aportes del Ministerio de Bienestar Social para la construcción de soluciones sanitarias en localidades muy pequeñas y de bajo nivel económico, se instrumentó un programa de obras menores con financiación del Tesoro Nacional e incluso se financiaron obras con el mismo mecanismo utilizado con el BID pero con aporte

exclusivo de la Nación, la provincia y la comunidad en localidades que no fueron incorporadas en el préstamo de esa institución.

Una idea de la fuerza de este sistema se obtiene al tomar en cuenta que hacia fines de la década del 80, se había financiado por su intermedio obras en poco menos de 700 localidades, beneficiando a una población de casi 800.000 habitantes.

III La provincialización

El proceso de transferencia

Basado en el principio de subsidiaridad del Estado, el Gobierno Militar que se instaura en 1976, a partir de 1978 pone en ejecución una política dirigida a la descentralización de los servicios públicos, fundamentada en evitar que la Nación administre aquello que podría ser realizado en mejor forma por las provincias y municipios. Basado en el mismo principio, en forma paralela, se desarrolla un plan de privatización que tiene por objetivo optimizar la asignación de recursos entre el sector público y el sector privado y el fortalecimiento del Estado en sus funciones específicas.

Los instrumentos utilizados para la ejecución de tal política fueron, en los aspectos sustantivos, una resolución conjunta de los Ministros de Economía y del Interior (Resolución ME 1332 y MI 9, del 3 de diciembre de 1979), ratificada por el Decreto 258 del 31 de enero de 1980, y dos instrucciones presidenciales: Pautas para el proceso de privatización, del 18 de mayo de 1979, y Directiva para la privatización periférica de empresas y sociedades del Estado, del 26 de abril de 1979. Considerando estos instrumentos de acuerdo a la secuencia cronológica en que fueron gestados, en lo que específicamente hace a Obras Sanitarias de la Nación, la Directiva para la privatización periférica ordenaba:

- Estudiar para luego implementar la utilización del sistema de concesión de obra pública por peaje para la construcción y operación de grandes acueductos.
- Acelerar la transferencia a provincias y municipios de servicios sanitarios existentes, y de obras en ejecución o programadas. Dar plena vigencia a la Ley 16.660.
- Concretar la privatización de la producción de insumos para las plantas de potabilización (Obras Sanitarias de la Nación producía algunos insumos del proceso de potabilización, en especial sulfato de aluminio).
- Reducción total, salvo planteles de emergencia, de obras por administración.
- Concretar la gestión privada de la Planta Depuradora Norte y Oeste, por concesión de explotación.
- Continuar con la privatización de talleres.

Las Pautas para el proceso de privatización, por su parte definían las funciones que eran consideradas indelegables para el Estado, las parcialmente delegables, los niveles de privatización y las pautas básicas para transferir actividades al sector privado. De acuerdo a tales lineamientos las funciones consideradas como de privatización total o parcial debía concretarse:

- Toda vez que lo producido fuera un insumo o producto final industrial.
- Toda vez que el servicio de que se tratare no fuera, por su naturaleza, un servicio público o bien, aún en este caso, cuando se considere que la prestación del mismo no requiere que la propiedad o la gestión sean estatales.

La política seguida por el Gobierno Militar estaba totalmente encaminada a reducir la acción directa del Estado. En el caso de los servicios de agua potable y desagües cloacales, se pretendía así una mayor participación del capital privado ya sea mediante la privatización parcial como periférica. Complementando tal postura, se procuraba también una fuerte descentralización de actividades que, hasta entonces, eran desarrolladas por el Gobierno Nacional.

En atención a ello, mediante la resolución conjunta ME 1332 y MI 9, del 3 de diciembre de 1979, con base en el esquema legal establecido por la Ley 18.586 - en cuanto determina que las transferencias se perfeccionan mediante la celebración de convenios entre las administraciones receptoras y transmisoras, sujetas a ratificación por parte del Poder Ejecutivo Nacional-, se resuelve transferir sin cargo, a partir del 1º de enero de 1980, a las provincias, a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, según corresponda, servicios, organismos y funciones de los sectores eléctrico, gas natural, riego y obras sanitarias y el sistema ferroviario metropolitano, estableciendo a su vez como fecha límite para el establecimiento de los respectivos convenios al 30 de junio de 1980, excepto el sistema ferroviario metropolitano, cuya transferencia estaba prevista para el 1º de enero de 1981.

Para la transferencia efectiva, las disposiciones generales que la Resolución ME 1332 y MI 9 tomaban en cuenta el alcance de las transferencias, las tarifas, el personal, las limitaciones de las actas y decisiones de las empresas cuyos servicios eran objeto de transferencia, los aspectos presupuestarios, el establecimiento de un mecanismo de enlace y un mecanismo de seguimiento de todo el proceso de transferencia. Tales disposiciones, en sus aspectos sustantivos, procuraban establecer un marco claro para asegurar una transferencia rápida, evitando a su vez -dada la vasta gama de disposiciones establecidas- que un mayor espacio para decisiones individuales de las empresas, pudieran dar lugar a que posiciones contrarias a la transferencia de los servicios dilataran en el tiempo la concreción del traspaso. Merece señalarse en tal sentido, lo establecido en relación con el presupuesto de 1980. En efecto, se resolvía allí que las administraciones receptoras, a partir del 1º de enero de dicho año, debían incorporar en sus presupuestos los montos que oportunamente le había comunicado el Ministerio del Interior y a partir del perfeccionamiento de la transferencia, los recursos provenientes de la prestación de los servicios y las erogaciones que demande la operación, mantenimiento y desarrollo de los servicios transferidos. Se establecía asimismo que los créditos y las deudas que los servicios, organismos y funciones transferidas tuvieren respecto a terceros al 31 de diciembre de 1979, quedarán a favor o a cargo, respectivamente, de la Nación.

Las disposiciones particulares establecidas en la Resolución Conjunta de los Ministerios de Economía e Interior, en lo que específicamente correspondía a , determinaba que:

1. La transferencia comprendía todos los servicios de abastecimiento de agua potable, desagüe y todo

otro servicio prestado por Obras Sanitarias de la Nación.

2. En el caso de Capital Federal y Zonas colindantes de la Provincia de Buenos Aires, para todo aquello que tenga carácter técnicamente indivisible, se propiciaría la creación de un ente interjurisdiccional con la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación. Ese ente sería responsable de la operación mantenimiento e inversión del sistema, debiendo suministrar, además la cooperación técnica y el asesoramiento que fueran necesarios para asegurar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios transferidos.

La ratificación de lo dispuesto por la Resolución Conjunta, fue realizada a través del Decreto 258/80, el cual a su vez, en su artículo 7º, encomienda a la entonces Secretaría de Transporte y Obras Públicas, proyectar las normas legales de creación del ente interjurisdiccional señalado en el párrafo anterior, poniéndole como plazo el 31 de julio de 1980 para tal tarea. Debe decirse al respecto, que tal plazo fue postergado en forma sucesiva hasta que, por Decreto del Gobierno Radical que asume en 1983, en 1984, se deja sin efecto la creación del ente interjurisdiccional, para dejar a Obras Sanitarias de la Nación, como empresa del Estado bajo dependencia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y como responsable exclusiva de la prestación de los servicios de agua potable y desagües en la Capital Federal y en los trece partidos del Gran Buenos Aires que era considerado un sistema unificado y técnicamente indivisible.

Merece señalarse que pese a existir indudable resistencia en los cuadros profesionales y de dirección de Obras Sanitarias de la Nación a realizar la transferencia de los servicios en los términos establecidos, es realmente notable la celeridad con que se completaron los trámites formales y se salvaron los problemas técnicos y legales que se presentaron en los distintos casos. Resulta así, que salvo la facturación que en muchos casos se siguió realizando desde esa Empresa a pedido y por cuenta de algunas provincias y la operación de Acueducto utilizado para abastecer de agua a Comodoro Rivadavia que, por problemas derivados de una resistencia provincial a recibirlo en los términos originalmente establecidos, se dilató el acto efectivo de transferencia, casi todos los servicios a partir de fines de 1980 ya estaban siendo operados y administrados por las respectivas provincias.

El caso particular del Aglomerado Bonaerense

El Decreto 258/80 establecía en forma expresa que para el caso del Aglomerado Bonaerense, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires debían integrarse para el manejo de los servicios, asignando la responsabilidad de elaborar el proyecto del caso a la Secretaría de Transporte y Obras Públicas. Si bien en ese ámbito se generaron distintos proyectos de ley para la constitución de una Sociedad del Estado en la que participaran la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Buenos Aires, no pudo alcanzarse una solución satisfactoria para todas las partes.

Si bien no resulta posible conocer la totalidad de los factores que atentaron contra la constitución del ente tripartito en esa oportunidad, de los elementos disponibles pueden identificarse tres causas principales:

- En primer término, aunque no suficiente para explicar totalmente el hecho, la resistencia de funcionarios y técnicos de abandonar su exclusiva dependencia del Gobierno Nacional.
- La existencia, en algunos momentos del período que va de 1980 a 1984 - cuando se deja definitivamente de lado la idea - de posiciones de los funcionarios de la Provincia de Buenos Aires y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires difíciles de compatibilizar con la mantenida por los responsables dentro del Gobierno Nacional. Ejemplos de estas actitudes son el proyecto de "cortar" el sistema de distribución para constituir dos sistemas independientes, conforme a los límites de las dos jurisdicciones políticas - impulsado en su momento el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires - o bien los esfuerzos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por excluir a la Nación del ente que debía formarse.
- La existencia de intereses conflictivos entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, respecto a las prioridades de desarrollo del sistema. El hecho era que en el área de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la cobertura de los servicios era total, tanto en lo que hace a agua potable como a evacuación de desagües, aunque prestado a través de instalaciones que habían superado holgadamente su vida útil, lo que llevaba a que existieran fuertes presiones para la ejecución de un ambicioso plan de renovaciones. En la Provincia de Buenos Aires, en cambio se registraban fuertes déficits de servicios, requiriéndose ampliaciones para atender los requerimientos de más de 3 millones de habitantes en lo que hace a agua potable y casi 4 millones en materia de servicios de desagüe cloacal; ello sin perjuicio de tener también fuerte necesidad de renovar instalaciones en las áreas donde existía cobertura de servicios. Tales requerimientos conflictivos en una situación de débil capacidad inversora de, se inscribía, por su parte, en una estructura de ingresos en la cual el 80% de los recursos de la Empresa eran generados por las tarifas aplicadas en el radio de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Como elemento adicional, debe mencionarse que el Gobierno Nacional priorizaba la expansión frente a las renovaciones, lo que por su parte coincidía con las necesidades de aprovechar en mayor medida infraestructura básica existente e incrementar los ingresos tarifarios mediante la incorporación de nuevos usuarios.

Operando en forma conjunta los tres factores mencionados, trabaron en gran medida las negociaciones, no dando lugar al encuentro de una solución. Deben mencionarse que la existencia de intereses conflictivos - lo que fundamentaba en sus aspectos básicos la presencia de la Nación -, junto con el origen de los recursos que financiaban la actividad de, puede ser entendido como el principal escollo para que una acción conjunta de Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires permitiera concretar el proyecto. Finalmente, es de destacar que en el momento en que mejores posibilidades se registraron para armonizar posiciones, el conflicto con Inglaterra paralizó todas las acciones. Después de ello, se integró una Comisión con representantes de la Nación y de ambas

jurisdicciones, la que, sin descartar el proyecto, se expidió indicando que no estaban dadas, en ese momento, las condiciones apropiadas; por último, en 1984, el Poder Ejecutivo Nacional deja sin efecto lo dispuesto en el Decreto 258/80 acerca del ente interjurisdiccional. La creación del Ente fue determinado nuevamente en 1989, en la Ley 23696 (de emergencia económica).

El impacto inicial

Si bien son muchos los factores que repercutieron sobre las posibilidades de las distintas provincias para operar y administrar los sistemas transferidos y que impactaron el desarrollo del sector, por las características de generalidad que revistieron adquieren relevancia los efectos de orden económico y los de orden administrativo-institucional.

Al momento de la transferencia se verificaba que al nivel tarifario de ese momento, en ninguna provincia se lograba cubrir los costos de explotación y mantenimiento y la amortización de las instalaciones. Si se dejaba de lado este último aspecto, sólo Mendoza tenía ingresos suficientes para solventar con los ingresos generados en su ámbito los costos directos (ver cuadros 4 y 5). Es cierto que la forma en que fueron calculados tales valores seguramente incluye una parte de los gastos realizados en administración central que no resultarían necesarios, o bien podrían ser considerablemente menores en un nuevo esquema organizativo. Tampoco puede dejarse de acotar que, al no constituir costos en un sentido estricto, no permiten apreciar el origen de diferencias tan significativas y, por lo tanto, evaluar el grado real de incremento tarifario que debía lograrse para cubrir la brecha financiera entre los ingresos y los costos. Todo ello adquiere importancia al tomar en cuenta que el nivel de eficiencia que mantenía Obras Sanitarias de la Nación era inferior al que podía entenderse como aceptable.

Tales apreciaciones permiten mantener reservas sobre la significación de las situaciones provinciales que eran descriptas desde la óptica de Obras Sanitarias de la Nación y brindan elementos para considerar que, sin negar su importancia, parecería sobreestimada la importancia económica que cumplía el Área Metropolitana en el financiamiento de la Empresa. Por lo demás, no puede dejarse de lado el hecho de que, en última instancia, la definición política de los niveles tarifarios e incluso el mismo sistema tarifario mantenido, no hacía más que obstaculizar la posibilidad de que los servicios del interior del país pudieran lograr una mejor ecuación financiera, tal que las provincias pudieran tener mejores condiciones para absorberlos. Debe tomarse en cuenta al respecto que, según los valores a diciembre de 1978 que se presentan en el cuadro 4, atendiendo sólo los costos directos, provincias como Catamarca, Chubut, La Rioja, Misiones, Neuquén y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur generaban recursos inferiores al 25% de dichos costos y que los recursos generados en Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Santa Cruz y Santiago del Estero eran inferiores al 50% de los montos requeridos para atender los mismos costos.

Con condiciones tales, el proceso de transferencia exigía incrementos tarifarios muy considerables como

única posibilidad para atender sólo la operación de los sistemas existentes. De acuerdo a esto, los niveles de tarifas que hubiera sido preciso establecer para renovar instalaciones y dejar cierto margen de utilidad - como se recomendaba en las pautas generales que guiaron el proceso de transferencia - resultaban prácticamente imposibles de lograr, a menos que se pusiera en marcha un plan de recuperación a mediano plazo, combinado con la adopción de medidas tendientes a incrementar la eficiencia con que se estaba operando.

Tal posibilidad lleva de inmediato al otro orden de problemas comentado: el administrativo-institucional, ya que era en este nivel donde se definía la capacidad para poder llevar adelante tales medidas. Debe tenerse en cuenta al respecto que la descentralización posibilitaba una vinculación directa entre las necesidades de la población y los responsables de satisfacerlas, salvando así los inconvenientes propios de las grandes organizaciones; a la vez generaba un redimensionamiento de las unidades funcionales, brindando una excelente oportunidad para el logro de mayor ejecutividad, eficacia y eficiencia.

No obstante tales ventajas, la forma abrupta en que se realizó el proceso de transferencia, originó inconvenientes iniciales, sobre todo por la carencia de información suficientes para que las autoridades políticas de cada provincia pudieran tomar plena conciencia de la magnitud de los problemas de que debían hacerse cargo. Debe considerarse en relación a este aspecto, que Obras Sanitarias de la Nación, como comportamiento tradicional, desarrollaba su actividad con total prescindencia de las autoridades provinciales, las que por regla general ignoraban las cuestiones vinculadas a los servicios. Por lo demás, debe también tomarse en cuenta que la transferencia se produce en un momento en que los derechos provinciales estaban cercenados por las condiciones impuestas por un gobierno de facto que concentraba los poderes ejecutivos y legislativos y que a su vez designaba a las autoridades provinciales; este hecho, da lugar a que la decisión de transferir y los procedimientos para realizarla sean resueltos por el Gobierno Nacional conforme a sus propios objetivos y sin tomar mayormente en cuenta los problemas que podrían generarse en ámbitos provinciales.

En tales condiciones, cada provincia, con el grado de conocimiento que pudo lograr, optó por la solución que mejor le pareció, según el grado de comprensión que poseía y de la importancia brindada al tema. Ello dio lugar a la creación de organismos de distinto tipo y la adopción de diferentes estrategias respecto a la conformación institucional del sector a nivel provincial. Fue así que alguna de ellas crearon organismos específicos, sobre la base de dependencias ya existentes, pero con funciones ampliadas y mayor capacidad propia de gestión; otras en cambio, no produjeron mayores modificaciones institucionales, limitándose a encuadrar, en las dependencias con que contaban, al personal y los servicios que se les transferían. En algunos casos, las provincias receptoras transfirieron a su vez a los municipios la responsabilidad por los servicios, debiendo éstos hacerse cargo de los bienes y del personal correspondiente.

El mayor o menor acierto obtenido con la solución brindada, constituyó así un elemento determinante

de la amortiguación o no del innegable impacto que significó en los inmediatos la transferencia. Tales soluciones, sin embargo debieron ser adoptadas sin tiempo ni información suficiente para evaluar distintas alternativas y bajo la presión innegable de los problemas que transfería. Como resultado de ello, la mayor parte de las provincias debieron atravesar un período de aprendizaje, donde las necesidades cotidianas presentaban problemas para los cuales no había un procedimiento orgánico de resolución. Debe tomarse en cuenta al respecto, que una organización fuertemente centralizada como la que mantenía Obras Sanitarias de la Nación concentraba en su administración central las decisiones y mecanismos de resolución para una amplia gama de aspectos esencialmente vinculados a la administración de los servicios. El sistema de facturación, la ingeniería de proyectos, el sistema contable, la estructura de compras y de administración de contratos, la gestión de personal, el manejo financiero, el planeamiento y el control de gestión, el banco de datos, la determinación de normas, eran, entre otras, cuestiones que concentraba en Buenos Aires y para las cuales las provincias receptoras debieron organizar sus propios mecanismos de gestión.

Si bien el logro de tal organización no puede ser calificada como de extrema complejidad, no debe dejarse de considerar la existencia de factores que no facilitaron la tarea organizativa. Merece destacarse en tal sentido, que la ya mencionada falta de información completa debió tener incidencia significativa en aquellas provincias donde no se había desarrollado una acción propia en el sector y que debieron asumir en un lapso breve una responsabilidad de la que siempre estuvieron marginados. Las exigencias de los servicios pudieron imponer en muchos de esos casos, la postergación de soluciones orgánicas a la faz administrativa, para realizar un centramiento de las capacidades disponibles en la atención de las necesidades más vitales del funcionamiento.

Las soluciones institucionales

Al momento de la transferencia de los servicios se verificaban diferencias notables en la capacidad de las distintas provincias para absorber los servicios. Provincias como Buenos Aires, con larga tradición en administración de servicios, ya contaban con organizaciones montadas que podían absorber sin mayor contratiempo la responsabilidad, mientras que otras no contaban con tal facilidad. El caso opuesto, que puede entenderse como extremo, es Tierra del Fuego, cuyas dos localidades eran atendidas por Obras Sanitarias de la Nación, sin que nunca las autoridades locales hubieran tenido intervención en la administración del servicio. El hecho que, paradójicamente, la Provincia de Buenos Aires decidiera no asumir directamente la responsabilidad, sino transferirla a su vez a los municipios, y que Tierra del Fuego, en cambio, resolviera crear un organismo específico, no anula la diferencia apuntada.

Esa capacidad diferencial no fue contemplada en la decisión adoptada por el Gobierno Nacional, lo que llevó a que en algunos casos se debiera operar en un principio sin la capacidad operativa suficiente para atender las necesidades del servicio, casos donde la construcción de las obras quedaba bajo una dependencia mientras la operación era responsabilidad de otras y casos en donde no se concedía

autarquía quedando las necesidades de servicio supeditadas a las posibilidades del presupuesto provincial.

La paulatina experiencia que se fue logrando con el ejercicio de la responsabilidad plena de los servicios permitió en algunos casos corregir en forma relativamente rápida las fallas organizacionales del inicio; otros, en cambio, aún cuando realizaron cambios funcionales, no resolvieron en su totalidad limitaciones estructurales que afectan las posibilidades de funcionamiento.

Si bien no existe un análisis realizado a nivel nacional que permita un análisis particularizado de las organizaciones concretas que se dio cada provincia en esos momentos, puede realizarse una cierta aproximación a través de cierta información compilada por el COFES (Consejo Federal de Entidades de Saneamiento) para aquellas épocas (ver cuadro 6).

Una primera gran diferenciación surge así entre los organismos que operaban en forma descentralizada, de los que lo hacían centralizadamente. Entre los que optaron por la última solución -casos de La Rioja y Formosa- debieron afrontar dos inconvenientes básicos. Por un lado, la falta de autarquía que atenta contra la canalización al sector de los recursos que en él se generaban y dificulta la aplicación de patrones de eficiencia crecientes por la falta de relación directa entre los egresos por explotación e inversiones y los ingresos generados. Por otro lado, la necesidad de satisfacer las tramitaciones habituales de las dependencias centralizadas que limita las posibilidades de atender en forma oportuna las necesidades de los servicios. Debe tomarse en cuenta, que a nivel centralizado, tales necesidades deben competir por los recursos disponibles con las que correspondan a las otras dependencias, siendo en definitiva una instancia independiente del organismo la que toma la decisión respectiva.

En los organismos que operaban a nivel descentralizado, deben establecerse dos niveles diferenciados. Por un lado, los que funcionaban bajo la figura de empresa y por otro los que lo actuaban bajo forma de administración o dirección. Las primeras estaban eximidas de muchos de los requisitos de contratación y administración diseñadas con carácter general para toda la administración; ello es importante en tanto que las normas regulatorias de la administración pública procuran asegurar la corrección de los procedimientos y el manejo adecuado de la cosa pública con carácter general, aunque para ello deben introducir distintas instancias de control cruzado que no siempre permiten una tramitación ágil, lo que dificulta la gestión de actividades que deben satisfacer exigencias productivas.

Puede establecerse incluso, una diferenciación interna en los organismos que operan como empresas, según su régimen jurídico corresponda al de sociedades o bien al de empresas del estado provincial. Las primeras, están excluidas de la aplicación de la ley de contabilidad y de la ley de obras públicas, lo que les permite darse su propio régimen de compra y contrataciones. Los organismos descentralizados pero sin revestir esta forma jurídica, en cambio, deben satisfacer los requisitos administrativos comunes a la administración pública.

En casi todas las provincias operaban también servicios a nivel municipal que, con mayor o menor grado de independencia, no eran administrados por el organismo o dependencia provincial. Estos servicios podían estar directamente a cargo de la municipalidad o bien administrados por cooperativas o algún otro tipo de asociación comunitaria. Como caso particular, merece señalarse el servicio de la ciudad de Mar del Plata, el que, bajo responsabilidad municipal, es operado por un organismo fundado bajo la figura de Sociedad del Estado.

Los niveles de eficiencia

Una aproximación a la gestión realizada por los organismos provinciales puede realizarse mediante la utilización de algunos indicadores que permitan apreciar ciertas características de la forma en que se prestaban los servicios en cada caso hacia mediados de la década del 80. Mediante ellos pueden realizarse algunas interpretaciones vinculadas a la eficiencia y a los niveles de diferenciación en cada caso. A nivel global es posible también obtener algunas conclusiones mediante la comparación de los valores medios característicos del país con los vigentes para la misma época en los EE.UU., que puede ser tomado como ejemplo de alta eficiencia relativa.

Para la elaboración de los indicadores utilizados, se tomó como base la información suministrada por la mayoría de los organismos actuantes en el país en las Segundas Jornadas de Evaluación del Decenio del Agua Potable y del Saneamiento y que es sintetizada en los cuadros 7 y 8.

En el cuadro 8 se consideran las variables correspondientes a producción media “per cápita”, personal ocupado (que permite identificar la relación agentes cada 1000 conexiones), tarifas mínimas y el cálculo de la tarifa media y de la recaudación media (como expresiones de las relaciones existentes entre la emisión y la cantidad de facturas y entre la recaudación efectiva y lo facturado). Sobre tal base, se han obtenido los siguientes elementos característicos del funcionamiento sectorial:

- Producción media per cápita, este indicador resulta de dividir la producción diaria media anual de agua potable por el número de habitantes servidos. Al no existir prácticamente indicios sobre el consumo, este valor reemplaza al indicador tradicional “consumo per cápita”. Da una idea de la configuración de la demanda, hábitos de consumo y eficiencia operativa del organismo.

Considerando globalmente los valores de esta variable vemos que resulta una función de distribución que mantiene, como valores característicos, una media de 369,6 l/hab/día y un coeficiente de dispersión de 149,9. Dispersión tan significativa puede ser explicada por distintas variables, como ser nivel de vida, el clima, disponibilidad de sistema cloacal, actividad comercial e industrial o tamaño de la población.

Registran valores superiores a la media los servicios pertenecientes a los organismos de La Rioja

(650 l/hab/día), Aglomerado Bonaerense (630 l/hab/día), Misiones (600 l/hab/día), San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego. Resultaban significativos los valores elevados que se registraban en La Rioja y Misiones.

En el otro extremo en los servicios de La Pampa (131 l/h/día) y Formosa (130 l/h/d) se registraban los valores mínimos seguidos por Chaco, Río Negro y Santiago del Estero. Parecería que en estos servicios, a su vez caracterizados por una baja cobertura física, estaba comprometida la capacidad de producción y la satisfacción de los incrementos de demanda se ha realizado por redistribución de los consumos.

Considerando, a efectos de una aproximación grosera, un valor representativo de 4,5 habitantes por conexión, resultaba una producción mensual de 50 m³ por conexión. Si a tal valor se lo ajusta mediante un coeficiente 0.75 a efectos de tomar en cuenta el agua no contabilizada y pérdidas, resulta una dotación efectiva de 37,5 m³ mensual por conexión, que podría aproximarse al consumo promedio en el país. Si bien las comparaciones internacionales entre los niveles de servicios se deben considerar con mucha precaución, en los EE.UU., considerando el promedio de 488 servicios, el consumo medio por conexión alcanzaba para las mismas épocas 62 m³/mes, aunque registrándose considerables diferencias según los precios por m³ aplicados en distintos servicios (los sistemas consideraban un alto porcentaje de medición de consumos y tarifas volumétricas): el consumo promedio de los servicios que operaban con precios entre 0,03 y 0,07 U\$S/m³ llegaba a los 111 m³, mientras que los que operaban con precios entre 0,40 y 0,86 U\$S/m³ mantenían un consumo promedio de 30 m³ mensuales por conexión. En Lima (Perú), por su parte, el consumo promedio por conexión resultaba de 50 m³/mes.

- Las conexiones por agente resultan de dividir el número total de conexiones de agua y cloaca que tiene el servicio por el número de agentes y brinda una indicación de la productividad del organismo para atender el servicio. Cuanto mayor es el número del indicador más eficiente es el servicio.

El análisis de la relación conexiones/agente, permite definir una media de 191, con una desviación estándar de 117,46. Las provincias de La Pampa, Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, Córdoba, Chubut, Entre Ríos y Salta mantenían valores del indicador superiores o iguales a la media. Correspondían los valores máximos a La Pampa (aunque calculado sólo sobre dos localidades), a Buenos Aires (411) y a Mendoza (aunque sin considerar el personal que reviste en los servicios del interior de la Provincia). En el otro extremo el mínimo correspondía a Formosa (41). Debe señalarse que la distribución de las variables empleados y conexiones evidenciaba fuerte correlación, lo que significa que a medida que aumenta el número de conexiones aumenta el número de agentes.

Si se analiza la inversa del indicador (agente por conexión) de los valores expuestos, surge que el promedio de empleados por cada 1.000 conexiones era de 6,45, lo que resultaba un 63% superior

al obtenido en 618 servicios de EE.UU... Esta notable diferencia venía dada por una mayor participación de la actividad privada en las actividades de los servicios y fundamentalmente por mayor uso de equipamiento e instrumental en todas las actividades operativas.

- Tarifa promedio y producción media por habitante. La tarifa promedio es un indicador que surge de dividir el total de la emisión por el número de facturas emitidas. El valor que resulta de considerar la totalidad de los organismos, es de \$a 52,5 bimensual, lo que equivale -tomando el tipo de cambio promedio de 1983- a U\$S 4,30. Si tal valor se lo vincula al consumo promedio mensual estimado en previamente de 37,5 m³/conexión, resulta que el precio cobrado por metro cúbico es de \$a 0,7 (U\$S 0,058/m³). A efectos comparativos, cabe consignar que la tasa promedio cobrado en los EE.UU... Por 566 servicios en 1979 era de U\$S 0,27 por metro cúbico.

El hecho de que en Argentina la tarifa por provisión de agua potable se establezca fundamentalmente en base a un sistema de canilla libre, independiza el consumo de la tarifa. Ello por lo demás se torna evidente al constatar que las variables tarifa promedio y producción media por habitante tienen baja correlación (-0,45).

Un elemento destacable, que puede extraerse de los datos compilados en el estudio sobre servicios de los EE.UU., y que tiene pertinencia para la consideración de la medición, es la elasticidad precio diferencial de la demanda de agua. En efecto, se comprueba allí que:

- por debajo de 20 m³/mes por conexión, la demanda es relativamente inelástica (0,25), lo que reflejaría el requerimiento mínimo;
- entre 20/40 m³/mes la elasticidad precio de la demanda es más elevado (0,50);
- por encima de 50 m³/mes por conexión la demanda es altamente elástica.

Tales elementos avalaban la posición que mantenía el Banco Mundial en esos años respecto a la necesidad de instrumentar programas de mejoramiento operativos y de medición de consumos que permitiesen aumentar la productividad y eliminar las pérdidas en la red y los consumos excesivos, en forma preferente a la construcción de nuevas expansiones de capacidad.

- Tarifas mínimas. Para el servicio de provisión de agua potable, la tarifa mínima media mantenía un valor de \$a 29,11 (U\$S 2,38), con una desviación de 13,95. Para los servicios combinados de agua y desagües cloacales tal valor medio ascendía a \$a 42,76 (U\$S 3,50), con una desviación de 18,93. Las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Mendoza, Misiones, San Juan, Santa Fe, Tucumán y Tierra del Fuego mantenían, en ambos casos, tarifas mínimas superiores a la media; Formosa sólo superaba a la media en cuanto a la tarifa mínima de ambos servicios.

Si se compara la tarifa mínima de agua y cloaca \$a 42,76 con la tarifa promedio, \$a 40,58 (U\$S

3,32), se observa un achatamiento de la estructura tarifaria. El hecho es que en casi todos los organismos se mantenía el régimen tarifario que utilizaba Obras Sanitarias de la Nación antes de la transferencia. Dicho régimen se fundamentaba en objetivos redistributivos y la tarifa estaba determinada por factores tales como superficie del terreno, superficie cubierta, edad y calidad de la vivienda, que de alguna forma eran una manifestación de la capacidad contributiva del usuario; consideraba a su vez un valor mínimo, aplicable en los casos en que la conjunción de los factores determinara valores tarifarios inferiores a valores determinados; el problema era que por falta de actualización, inadecuación de los coeficientes utilizados y errores del empadronamiento de usuarios, altos porcentajes de usuarios eran facturados con tarifa mínima. Ello llevó a que los organismos receptores de los servicios se preocuparan más por que las tarifas mínimas se aproximaran a la evolución del índice de precios que por lograr que toda la estructura tarifaria acompañara dicha evolución de precios; mucho menos por modificar el régimen tarifario heredado.

La política de elevar las tarifas mínimas posiblemente constituía un mecanismo fácil para aumentar los ingresos de los organismos, pero llevó a que fuera común que que más del 70% de los usuarios tuvieran como contribución la cuota mínima. Tal situación, sin embargo, determinaba en los hechos un sistema que generaba efectos redistributivos justamente en sentido contrario a los objetivos originales de el régimen tarifario, dando lugar a un sistema altamente regresivo.

- Recaudación media. Este indicador resulta de dividir el monto recaudado sobre el monto emitido y constituye una indicación de la morosidad en el pago y también de la eficiencia en recaudar lo facturado. La eficiencia media de recaudación, considerando todos los organismos, era de 66,74%, con una desviación estándar de 19,05. Las provincias de Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan y Tucumán estaban por debajo de la eficiencia media.

En esos momentos, más allá de contar o no con facultades legales para hacerlo, en casi ningún caso se sancionaba la falta de pago de la tarifa con el corte del servicio. En razón de ello, podría considerarse probable la existencia de una relación inversa entre nivel de tarifa y eficiencia de recaudación. Sin embargo, considerando los datos disponibles, no es posible extraer una conclusión definitiva en tal sentido. En efecto, tomando en cuenta el comportamiento de las variables tarifa media y recaudación media, se comprueba que tal relación inversa se da en 7 casos (Catamarca, Corrientes, San Juan y Tucumán, con tarifas superiores a la media y recaudación inferior; y Aglomerado Bonaerense, Entre Ríos y Salta, con eficiencia de recaudación superior a la media, pero con niveles de tarifas por debajo).

En otros 2 casos (Jujuy y La Rioja) coinciden niveles de tarifa y eficiencia de recaudación inferior a la media. En los otros 7 casos para los que se dispuso información sobre ambas variables (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Misiones, Río Negro, Santa Fe y Tierra del Fuego), se da el fenómeno inverso, ya que tanto la tarifa como la eficiencia de recaudación mantienen valores superiores a la

media.

La actividad del Gobierno Nacional

A lo largo de la década del 80, el Gobierno Nacional procuró instrumentar programas de asistencia a los organismos provinciales que debieron absorber los servicios transferidos. Desde el Ministerio de Economía, a través de la Secretaría de Obras Públicas-Subsecretaría de Recursos Hídricos, a partir de 1979, se comenzó la negociación de un préstamo con el Banco Mundial destinado a la instrumentación de Programas de Mejoramiento Operativo. Desde esa institución financiera se procuraba en esa época que los organismos operadores siguieran criterios de eficiencia, enfatizando las inversiones en desarrollo institucional y sistemas que permitieran mejorar la utilización de las capacidades disponibles en lugar de las inversiones en expansión de capacidad. Ya el BID había impuesto en Obras Sanitarias de la Nación, como condición de financiamiento de obras en La Matanza, la instalación de medidores de consumo generalizado.

El Banco Mundial, procurando imponer sus criterios, sólo consideraba proyectos desarrollados por organismos que tuvieran capacidad ejecutiva de empresa o muy próximo a ella, lo que de hecho excluía del financiamiento a los organismos que funcionaban en forma centralizada dentro de las administraciones provinciales. En realidad las provincias de Mendoza y San Juan -que recurrieron a la figura de la sociedad del estado, creada por el Gobierno Militar para permitir una gestión más empresaria de los organismos públicos-, Obras Sanitarias de la Nación, que mantenía su figura de empresa del estado, y con una interpretación flexible, las provincias de Santa Fé y Córdoba, eran las únicas en condiciones de acceder a tal financiación. Por tal causa, el programa en cuestión -caracterizado como de Mejoramiento Operativo en Grandes Aglomerados, abarcando en principio a Obras Sanitarias de la Nación, Santa Fé y Córdoba- fue objeto de una larga tramitación que logró finalmente concretarse en 1988, con un proyecto por US\$ 120 millones de los cuales el Banco Mundial financiaba un 50% y que también incluía el financiamiento de la preparación de un Plan Nacional de Saneamiento.

A través del SNAP se continuó con el financiamiento de obras de abastecimiento de agua potable en las localidades menores durante la década del 80; sin embargo, progresivamente se iba agotando su campo de actuación, aun cuando el límite máximo de población inicial (3.000 habitantes) fuera extendido a 8.000 y luego a 15.000. Dado este hecho y los requerimiento de financiamiento de obras de ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y desagües cloacales en localidades de tamaño intermedio, en 1988, por Ley 23615 se crea el Consejo Federal de Saneamiento (COFAPYS) bajo dependencia de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones. A este organismo, sucesor del Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural, se le da un carácter más federal (la máxima instancia de decisión es la Asamblea Federal integrada por las provincias) y se le amplía el campo de actuación. A partir de su creación, además del Programa Nacional de Agua Potable, por el cual se financiaban de obras de agua potable en localidades con un límite que se lleva a 15.000 habitantes, se pone en marcha el

Programa nacional de optimización, rehabilitación y ampliación de servicios de agua potable y alcantarillado (PRONAPAC), con financiación conjunta del BID y del Banco Mundial y destinado a servicios prestados en localidades con más de 15.000 habitantes, atendidas por organizaciones públicos o privados, de jurisdicción provincial o local. Este Programa se complementa a su vez con un Programa de asistencia financiera, que cubre los gastos de consultoría requeridos para la preparación del diagnóstico y solicitud de crédito al PRONAPAC.



IV La búsqueda de la mayor participación privada

Una nueva línea de política sectorial

El principio de subsidiaridad del Estado que guió parte importante de la política del Gobierno Militar incluía la privatización de los servicios que quedaban en manos del Gobierno Nacional. Los problemas de compatibilización de intereses entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Capital Federal que obstaculizaron la creación del ente tripartito dispuesto por el Decreto 258/80 no dieron posibilidad de avanzar en tal sentido; sin embargo es probable que de no producirse la ocupación de Las Islas Malvinas y el conflicto posterior con Gran Bretaña la privatización se hubiera producido en 1982.

Pese a que la política de traspasar las actividades productivas a la actividad privada estaba muy arraigada en las instancias de decisión, es cierto que en la opinión pública se manifestaba cierta resistencia a que servicios públicos esenciales no fueran provistos por el Estado. Ello explica que el tema de la privatización de algunas actividades -de ninguna manera vinculadas a los servicios de Obras Sanitarias de la Nación- fuera retomado por el Gobierno Radical que sucedió al Régimen Militar recién cuando se pone de manifiesto un fuerte déficit presupuestario. Fue sin embargo la crisis económica y el proceso hiperinflacionario que lleva a la entrega anticipada del gobierno en 1989, lo que da lugar a la aprobación parlamentaria de medidas drásticas en forma acelerada y a la sanción de las leyes 23696 y 23697, de reforma del Estado y de emergencia económica respectivamente.

La posibilidad de nuevas formas de operación de los servicios de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales se da a partir de la sanción de la Ley 23696, en agosto de 1989. Mediante dicho instrumento se declara en emergencia a la prestación de servicios públicos y establece procedimientos para la privatización o concesión de los servicios.

Para el caso particular de los servicios de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales prestados en la Capital Federal y trece partidos de la Provincia de Buenos Aires, único ámbito bajo jurisdicción nacional con servicios a cargo de Obras Sanitarias de la Nación, crea el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) integrado por la Nación, la Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

También en el marco de la reforma del Estado, por la Ley 23930, en 1991 se crea el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de cuya estructura orgánica se elimina la Secretaría de Recursos Hídricos, área que desde su creación en 1969 había detentado la responsabilidad política del saneamiento a nivel nacional, quedando tales funciones a cargo de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones. En esa reorganización, el COFAPYS queda bajo dependencia de dicha Secretaría y, en la práctica, como depositario de la responsabilidad de la actividad nacional en el campo del agua potable y saneamiento en el interior del país. Merece señalarse que la actividad desarrollada por este organismo creado en 1988

no fue eficaz. La opinión del Banco Mundial -normalmente cauta y poco proclive a emitir juicios comprometidos- sorprende por su contundencia; en efecto, en 1994 (Argentina. Water Supply and Sewerage Sector Study) esa entidad financiera señala:

“...El COFAPYS se creó para actuar como agencia financiera de todo el sector. A través de su acceso al crédito interno y externo, se intentó dar al COFAPYS una herramienta para aumentar la eficiencia de las operaciones del sector. Sin embargo, las altas expectativas puestas en el COFAPYS como catalizador para mejorar la eficiencia operativa del sector, se han visto frustradas. En efecto, el COFAPYS no logró cambiar el reflejo acostumbrado del sector que consiste en aumentar la capacidad de suministro antes bien que manejar el modelo altamente antieconómico de la demanda, y esto sirve para ilustrar las dificultades que encuentra la burocracia central de Buenos Aires para mejorar la eficiencia operativa del sector agua en las provincias. Las razones del desilusionante desempeño del COFAPYS son varias. En primer término, durante los primeros tres años de operación, el COFAPYS tuvo una sucesión de tres presidentes, ninguno de los cuales ayudó a concretar el objetivo de creación de una agencia financiera del sector. En segundo lugar, durante sus primeros años de existencia, el COFAPYS pareció ignorar su misión central, cual era, la identificación y preparación de proyectos para mejorar la eficiencia del sector. El COFAPYS aparentemente resultó incapaz de atraer personal con experiencia en la concepción, elaboración, evaluación y supervisión de tales proyectos. Además, no logró avanzar hacia su meta de convertirse en la agencia financiera que podría prestar y recuperar fondos de inversión de los tomadores de crédito municipales y provinciales...En tercer lugar, COFAPYS ha estado plagado de problemas desde su inicio, por la incapacidad de establecer claros procedimientos organizativos internos.”

En el mismo documento, se dice también que “...La incapacidad del COFAPYS de establecerse como una institución creíble en el sector urbano de agua y desagües cloacales, ha coincidido con la decisión del Gobierno de Menem de aumentar dramáticamente la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos.”

La baja capacidad evidenciada por el COFAPYS llevó al Poder Ejecutivo a su intervención (Decreto N° 1368/94) y recomposición de funciones, a su posterior disolución y a la creación del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (Ley 24583), bajo exclusiva jurisdicción nacional y con funciones más acotadas; el componente federal que estaba incorporado en el COFAPYS se lo trata de instrumentar por el Consejo Federal de Saneamiento, creado por la misma Ley. A efectos de cubrir la función política, recrea también la Subsecretaría de Recursos Hídricos (Decreto 1492/94) bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Desde esta Subsecretaría, con financiamiento del Banco Mundial, se instrumenta un programa de asistencia a provincias y municipios para un proceso de incorporación de capital privado a la prestación de servicios y en el diseño de entes reguladores

Las experiencias pioneras

La Provincia de Corrientes es la primera en aplicar una nueva alternativa para la expansión, mantenimiento y operación de los sistemas utilizados para el abastecimiento de agua potable y la recolección y tratamiento de desagües cloacales. En efecto, en 1990 la Provincia sanciona la Ley 4366, mediante la cual se adhiere a la Ley Nacional 23696; el 1° de octubre del mismo año, por Decreto 5117 se reglamentan los aspectos operativos de esa Ley y por Decreto 5118 se dispone la concesión integral de explotación de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales prestados por la Administración de Obras Sanitarias de Corrientes en las localidades de Corrientes, Goya, Curuzú Cuatiá, Mercedes, Santo Tomé, Paso de los Libres, Monte Caseros, Esquina, Saladas y Bella Vista.

El mismo día, en forma sucesiva, por el Decreto 5119 se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones para la licitación pública de dicha concesión, por Decreto 5120 se dispone el llamado a licitación - fijando el 30 de noviembre de 1990 como fecha de presentación de ofertas-, por Decreto 5121 se asigna a la Administración de Obras Sanitarias de Corrientes las funciones de Ente Regulador de las prestaciones de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales en toda la Provincia y por Decreto 5122 se deja sin efecto el régimen tarifario y se instituye un sistema basado en la medición de consumos.

El 18 de julio de 1991 se suscribe el contrato con el consorcio adjudicatario y el 31 de agosto del mismo año dicho consorcio realiza la toma de posesión de las instalaciones y comienza la operación de los servicios.

El sistema de concesión adoptado por la Provincia de Corrientes consideraba el pago por parte del concesionario de un canon mensual a la Provincia y metas rígidas para los 30 años de la concesión en términos de cantidad de conexiones de agua potable y de desagües cloacales, cantidad de medidores instalados, momentos de entrada de sistemas de depuración de líquidos cloacales, reducción de tarifas, niveles de calidad de los servicios. Merece señalarse que la Provincia logró inicialmente resultados importantes en tanto que habiendo definido por pliego licitatorio reducciones tarifarias mínimas que iban de un 2 a un 8% sobre la tarifa inicial, la oferta que resultó adjudicataria de la licitación propuso reducciones que iban del 2 al 38,4 % (ver tabla).

Provincia de Corrientes Reducciones tarifarias (en %)		
Años	Condiciones de pliego	Oferta del Concesionario
1 al 9	0,00	2,00
10 al 12	0,00	2,50
13 al 15	2,00	5,00
16 al 20	4,00	25,00
21 al 25	8,00	30,00
25 al 30	8,00	38,40

El segundo sistema para el que fue convocada la actividad privada a presentar ofertas para la concesión de servicios fue el de la Capital Federal y los trece partidos del Gran Buenos que habían sido conservados por Obras Sanitarias de la Nación; fue también realizado en el marco de la Ley 23696. Este caso sin embargo mantiene características particulares por cuanto constituye un ámbito interjurisdiccional y es un consolidado urbano con operador único. El concedente en este caso fue el

Gobierno Nacional, actuando como Autoridad de Aplicación la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; en forma previa, por Decreto 999/92, se había instituido el Marco Regulatorio para la concesión.

La concesión de los servicios fue otorgada por treinta años y el método de elección del Concesionario consistió en adjudicar a la oferta precalificada que, cumpliendo los requisitos técnicos y económicos que establecía el pliego de bases y condiciones ofreciese el menor valor tarifario. La oferta del Consorcio Aguas Argentinas resultó adjudicataria con un descuento del 26,9%.

A partir de estas experiencias iniciales, con el impulso de la Nación y de los organismos multilaterales de crédito, los que conjuntamente brindaron facilidades financieras para instrumentar la nueva política sectorial, pero también como una posible vía de solución a los rezagos significativos que se manifiesta en los servicios de saneamiento de algunas zonas del país, casi todas los gobiernos provinciales han procurado la participación directa de la empresa privada en la gestión de los organismos de prestación.

Como resultado de ello -y sin pretender realizar una enunciación exhaustiva-, a los servicios concesionados de Corrientes y del área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, se han agregado servicios de la Provincia de Santa Fe, de Mendoza y de Formosa y todos los servicios de Tucumán. En el caso de Mendoza debe señalarse que la titular de la concesión hasta la fecha (febrero de 1997) es una sociedad anónima de propiedad del Gobierno Provincial y de los empleados (Programa de Propiedad Participada); la Provincia interrumpió una licitación para la venta del 20% de las acciones y el gerenciamiento y está preparando la convocatoria a una licitación que considera un previo incremento del capital en un 20%, la aplicación de un canon por la concesión y la venta de un 70% de las acciones.

En las Provincias de Santiago del Estero y Salta, por su parte, están en trámite licitatorios las respectivas concesiones de servicio. La Provincia de Córdoba, que realizó la licitación del concesionamiento hace casi dos años, recién ahora pudo realizar la apertura de la oferta económica del único grupo que logró atravesar indemne un largo proceso de impugnaciones y, según parece, está por realizar la adjudicación.

El cuadro se completa con los procesos de estudio de viabilidad y de preparación de los instrumentos legales y licitatorios en que están inmersas las provincias de Buenos Aires, Neuquén, Misiones, San Juan, San Luis -que requiere una reforma constitucional para poder otorgar concesiones de servicios públicos por períodos superiores a los 5 años-, La Rioja y Catamarca. Para Entre Ríos por su parte se está elaborando un Marco Regulatorio que facilite las concesiones por parte de los municipios.

En el ámbito municipal también se da un fuerte impulso a la gestión privada: el Municipio de la Costa, en la Provincia de Buenos Aires fue recientemente concesionado y están avanzados los casos de Olavarría y Campana. En Mendoza, el Municipio de Maipú ha realizado los estudios de viabilidad y tiene prácticamente terminados los documentos licitatorios y hay estudios en marcha para Luján de Cuyo

-aunque en este caso el concesionamiento no puede ser rápido-, ambos fuera de la jurisdicción de Obras Sanitarias Mendoza S.A. En Entre Ríos, se están analizando los casos de Paraná y Gualeguaychú. En Santa Fe se está evaluando el caso de Venado Tuerto y las localidades del sur santafecino, que -con excepción de Rufino- están fuera de la concesión adjudicada a Aguas Provinciales de Santa Fe y tienen problemas serios de fuentes de abastecimiento; en la misma Provincia se está por lanzar el estudio de soluciones para todo el sector oeste de la Provincia -también fuera del área de la concesión-. En La Pampa, finalmente, Provincia con problemas serios de fuentes de abastecimiento aptas, se está considerando incorporar la gestión privada en un contrato BOT con aporte de capital, para la construcción y operación de un acueducto troncal con toma en el Río Colorado y final en General Pico, con distintos acueductos secundarios y ramales, que permita el abastecimiento mayorista a 33 servicios que están a cargo de cooperativas y municipios.

Puede asociarse esta fuerte tendencia al traspaso de la gestión de los servicios a la actividad privada a través de la concesión de servicios y, en menor medida, de contratos BOT (build, operate and transfer), al atractivo que ofrece a quienes ejercen las funciones de gobierno en cualquier jurisdicción la posibilidad de trasladar a la responsabilidad privada la resolución de los problemas que tradicionalmente ha generado este servicio y de poder incluso desempeñar un rol de reclamante ante el operador, en lugar de tener que estar dando explicaciones públicas y justificando desempeños operativos. Este atractivo se ve por su parte reforzado por el predominio ideológico de posiciones que apuntalan tales soluciones y agudizan la crítica del Estado en cuanto a su aptitud para el desempeño de actividades productivas.

El desarrollo de los marcos legales y regulatorios

La experiencia que aportaron los procesos seguidos en Corrientes y en el Área Metropolitana fue capitalizada por las provincias que siguieron la misma política: Tucumán y Mendoza, en 1993 ya definieron nuevos marcos legales, Santa Fe lo hace en 1994, luego siguen Córdoba, Misiones, Formosa, Santiago del Estero, Buenos Aires.

El caso de Corrientes fue pionero y como tal debió afrontar costos de aprendizaje que repercutieron desfavorablemente en las posibilidades de una solución integral a nivel de sector. No resulta así sorprendente que en un informe del Banco Mundial se señale que el Ente Regulador en este caso no está bien conformado, lo que limita sus posibilidades como contraparte del concesionario (Water Supply and Sewerage Sector Study, 1994). Debe tenerse en cuenta en el caso de Corrientes, que además de regular la concesión la Administración de Obras Sanitarias de Corrientes presta directamente servicios en localidades fuera del ámbito de la concesión, con lo que se convierte en juez y parte y reproduce en cierta forma el vicio estructural de Obras Sanitarias de la Nación que además de ser el principal operador era quien detentaba el poder de policía del servicio; y aun más, además de operador debe también prestar los servicios de asesoramiento a las comisiones vecinales de saneamiento de la Provincia. Ello ha llevado a que en la actualidad (febrero de 1997), con asistencia de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, se esté

desarrollando un estudio dedicado a buscar nuevas soluciones para el funcionamiento del Ente Regulador y propuestas de mejoramiento del contrato de concesión, considerando el cumplimiento de metas, la estructura tarifaria y su impacto sobre la población de menores recursos, la evaluación económico-financiera de la concesión y el análisis de las inversiones comprometidas.

Tomado en cuenta los primeros casos provinciales, puede apreciarse que, según los antecedentes que surgen de los sistemas instituidos en Tucumán, Santa Fe y Mendoza, en forma independiente del logro alcanzado (Tucumán y Santa Fe con concesiones adjudicadas, aunque la primera con problemas contractuales entre concedente y concesionario, y Mendoza con concesión adjudicada pero a una sociedad que hasta la fecha no ha incorporado al capital privado), mantienen ciertas semejanzas y también diferencias que resultan de interés para apreciar las nuevas formas institucionales que se determinan.

En los tres casos la norma legal básica declaró sujeta a concesión a todos los servicios que venía operando el organismo provincial que se había hecho cargo de los servicios transferidos por Obras Sanitarias de la Nación en 1980. En un sentido, el caso de Tucumán es particular por que la Dirección Provincial de Obras Sanitarias, al momento en que sanciona la nueva ley de marco, operaba 120 sistemas de agua potable y 10 de desagües cloacales; tal extensión de lo que pasa a ser ámbito de la concesión explica en cierta forma que las normas establecidas en esa Provincia resulten ser las que en menor medida consideran a los servicios que no estaban incluidos en el área concesionada. En otro sentido, es Mendoza la que se separa de la regla, por cuanto la concesión de los servicios en las localidades que eran operadas por Obras Sanitarias Mendoza S.E. la adjudica en forma directa a una sociedad anónima con el 100% del capital provincial (continuadora en los hechos de aquella sociedad) previendo la capitalización de la empresa través de venta de acciones al capital privado; por lo demás adjudica también el carácter de concesión a los demás servicios existentes, aunque para que los operadores actuantes al momento de la sanción de la ley se constituyan en concesionarios deben ajustarse a los requisitos impuestos por el nuevo marco legal.

No obstante las diferencias apuntadas, en todos los casos se establece la separación de las funciones normativas y el ejercicio del poder de policía de las funciones operativas, se establece un marco regulatorio de la actividad y se crea una organización separada y autárquica (Ente Regulador) que tiene como funciones principales regular la prestación de los servicios, ejercer el poder de policía, controlar el cumplimiento de los contratos de concesión y arbitrar en los eventuales conflictos que puedan producirse entre usuario y operador de servicio. La principal fuente de financiamiento de los Entes Reguladores es una tasa que pagan los usuarios y que el concesionario debe aplicar en las facturas.

Las posibilidades que los marcos regulatorios adjudican a las municipalidades en cuanto a los mecanismos a utilizar para la operación de los servicios es disímil. En las provincias de Tucumán y Mendoza los marcos regulatorios rigen en todo el ámbito provincial y la autoridad concedente de los

servicios es el Poder Ejecutivo. Esto también ocurre en la Provincia de Santa Fe, aunque en este caso se establece también que las municipalidades podrán prestar por sí, por terceros o asociadas a terceros el servicio fuera del ámbito de la concesión; agregando que sin perjuicio de que sea el Poder Ejecutivo la autoridad competente fuera del ámbito de la concesión, las facultades para operar el servicio pueden ser otorgadas por las municipalidades y comunas con la sola autorización previa del Ente Regulador.

En la Provincia de Tucumán, como se ha dicho, por la extensión del ámbito de la concesión, no se presentan problemas significativos. En Mendoza en cambio, se verifica que municipios que siempre han operado servicios propios (Maipú, como caso más notorio, Luján de Cuyo y Tupungato), a partir de la transformación sectorial que impuso la Ley 6044 se ven desposeídos de las atribuciones que, en ciertas interpretaciones, le daba la Ley Orgánica de Municipalidades; el problema principal se plantea con el hecho de que el Municipio de Maipú tiene intenciones -y posibilidades firmes- de concesionar los servicios de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales, sin aceptar ceder el rol de concedente al Poder Ejecutivo Provincial. Una propuesta de solución considera la suscripción de un Acta Acuerdo por parte de Gobernador e Intendente, ad referendum de la Legislatura y Concejo Deliberante, que reconoce la titularidad del Municipio sobre el servicio y sus atribuciones para concesionar el servicio dentro del marco regulatorio provincial.

Merece un comentario el caso de la Provincia de Buenos Aires. El Marco Regulatorio recientemente establecido por la Ley 11820 (julio de 1996) establece tres categorías de servicios: los que están bajo jurisdicción provincial (las localidades con servicios prestados por la Administración General de Obras Sanitarias de Buenos Aires), los que están bajo jurisdicción municipal y los que están con contrato de operación y administración otorgado por el SPAR. Para los primeros, el Poder Ejecutivo queda autorizado a concesionarlos fijando condiciones particulares al respecto; se establece también que las organizaciones comunitarias que operan los servicios indicados en tercer lugar, en la medida que cumplan satisfactoriamente los contratos, se transforman también en concesionarios. Los municipios que tengan bajo su jurisdicción la prestación de servicios, en cambio, quedan con el ejercicio de la propiedad concedente; las atribuciones del Organismo Regulador Bonaerense de Agua y Saneamiento (ORBAS) creado por la misma Ley, en tales casos, queda circunscripta al control de las obligaciones de los municipios y de los concesionarios municipales respecto de todos los aspectos que por su naturaleza o trascendencia excedan o puedan exceder los límites del distrito, a la auditoría de los servicios sanitarios a cargo de las municipalidades o concesionarios municipales en cuanto a la calidad, continuidad y regularidad de los servicios y al análisis de la razonabilidad de las tarifas aplicadas.

Conforme a esto, el Municipio de Campana por ejemplo, que está considerando la convocatoria a licitación para la concesión de los servicios de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales y tienen libertad para hacerlo, aun cuando, como establece la el Marco Regulatorio provincial, deberá adaptar a las condiciones de calidad, continuidad y regularidad de los servicios y razonabilidad tarifaria a las establecidas para los servicios de jurisdicción provincial (para lo cual ORBAS tiene facultades de

verificación en forma previa a la suscripción de un contrato de concesión), tiene un campo relativamente amplio para establecer sus propias condiciones para la prestación del servicio y vinculación con el concesionario. Conforme a esto, es posible que en la Provincia coexistan distintas condiciones regulatorias sin una concepción unificadora.

Las condiciones impuestas a la actividad privada

Los procedimientos licitatorios concretados en Corrientes, Aglomerado Bonaerense, Tucumán, Santa Fe, Córdoba, en términos generales establecían metas específicas que debían cumplirse en el horizonte de la concesión, el sistema tarifario a aplicar y las condiciones y normas de calidad de los servicios que debían mantenerse en forma obligatoria. Como proceso de selección y adjudicación consideraban un previo proceso de calificación de oferentes, que establecía las condiciones mínimas que debían satisfacer los oferentes (patrimonio neto, coberturas de servicios de los que sea operador, etc.), se evaluaba una propuesta técnica en la que debían explicitarse los procedimientos, tecnologías y planes con que se proponía alcanzar las metas definidas y se adjudicaba por precio, medido como valor de tarifa (coeficiente k en Buenos Aires, precio por m^3 en Santa Fe, etc.). La viabilidad del precio de oferta debía ser probada, lo que obligaba a la presentación detallada de los planes de inversión, de la estrategia comercial y de los diversos elementos considerados por el oferente para la evaluación del negocio.

Los sistemas de regulación y contratación iniciales evidencian una innegable desconfianza, que se traduce en la adopción de sistemas de resguardos sumamente fuertes para el concedente. Ello se aprecia en el hecho de que, además de imponer el cumplimiento obligatorio de metas de cobertura, calidad de servicios, etc., todo ello avalado con garantías importantes, se consideran también objeto de control los planes presentados por los oferentes y los niveles de inversión (en el proceso licitatorio de Santa Fe, la impugnación interpuesta por un oferente en relación a la inviabilidad de la propuesta de otro, dio lugar a una interesante confrontación de interpretaciones, concluyendo con la clara definición del concedente respecto a que los compromisos que debía asumir el concesionario estaban vinculados a metas y no a niveles de inversión).

Asociado a la intención de controlar exhaustiva e integralmente la acción de las empresas concesionarias de los servicios, se presenta el requisito de instrumentar un modelo de ente regulador con amplia dotación de personal (en Tucumán por Ley se establece que el personal inicial no puede superar las 100 personas, aunque a partir del segundo año puede ampliarse considerando una relación de 5 empleados cada 10.000 conexiones; en Santa Fe el Ente Regulador tiene una dotación de 64 personas) y facultades suficientes para supervisar en forma continua la operación del concesionario y sus decisiones respecto a planes e inversiones. El modelo de regulación seguido comprende también el monitoreo continuo de que el suministro de agua potable esté dentro de las normas sanitarias o que el vertido de los líquidos provenientes de servicios de desagües cloacales se ajusten a parámetros definidos; tales atribuciones se establecen sobre la base del lugar ocupado por Obras Sanitarias de la Nación en la estructuración del

saneamiento en el país (que mantenía todas esas atribuciones), pero exceden las necesidades estrictamente regulatorias: ¿no sería acaso posible estructurar un sistema en que el cumplimiento de las normas de calidad de agua sea responsabilidad del área salud y de que el evitar que los desagües cloacales generen contaminación sea responsabilidad del área ambiental?

Debe considerarse al respecto que las áreas de salud y medio ambiente tienen entidad, organización y presupuesto en todas las provincias y que mantener un sistema de regulación de los servicios sanitarios montado sobre una supervisión tan estrecha resulta bastante costosa (al margen de permitir dudas sobre su eficiencia, al menos en cuanto corresponde al funcionamiento de Obras Sanitarias de la Nación como detentadorio de todas esas atribuciones, debe tenerse en cuenta que los sobrecargos tarifarios destinados al financiamiento de los entes pueden ser considerables: en el caso de Tucumán se fija como límite un 8% de la tarifa de servicios).

Además de ello, es lógico considerar que desde el punto de vista del concesionario, el sistema de control global mantenido resulte en una "administración por interferencia" por parte del regulador, en lugar de una "administración por excepción", de donde resulta que el concesionario está confrontado con dos partes contractuales: el concedente que firma el contrato de concesión y un poderoso ente regulador con ideas propias y cierta capacidad para imponerlas. Es importante este hecho en Argentina en tanto que la organización burocrática de los entes reguladores se ha estructurado en base al personal de los organismos que en forma previa tenían la responsabilidad del servicio: de ello resulta que, en muchos casos, el control regulatorio del "que" debe hacerse conforme a contrato viene complementado con una fuerte connotación de un "como" debe hacerse, totalmente reducido a la concepción mantenida desde el organismo actuante antes de la concesión. Se deriva de ello que, al menos en estos primeros años de operación del sistema, la iniciativa, capacidad innovadora, gerenciamiento dinámico, conocimiento de marketing, y restantes elementos que teóricamente caracterizan a la actividad privada y que hacen aconsejable su participación en un área caracterizado por la ineficiencia, la falta de innovación y el criterio comercial, se ven considerablemente limitadas en su expresión.

El criterio regulatorio pareciera así estar reducido a asegurar la incorporación de los capitales necesarios para expandir los sistemas a niveles más compatibles con las condiciones económicas del país; de hecho criterio poco ambicioso y fundamentalmente burocrático, por cuanto hace años que para el sector existen recursos de inversión (las permanentes ofertas del BID y Banco Mundial son ejemplos elocuentes) no utilizados sólo por incapacidad de los organismos que eran responsables de los servicios.

V Las exigencias de la nueva estrategia

El nuevo rol del Estado

En Argentina existe abundante evidencia empírica que demuestra que el Estado en cuanto al desarrollo de actividades productivas no sólo no ha podido lograr eficiencia sino que, en muchos casos, ni siquiera ha logrado eficacia. En lo que hace a su acción como prestador de servicios de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales, todo parece indicar que tal apreciación general resulta válida. En efecto, si se da al concepto de "eficiencia" una acepción económica y medianamente rigurosa, resulta fácilmente demostrable que ni la acción nacional ni la provincial tuvo la eficiencia como objetivo. Podría, quizás, asignarse algún grado de eficacia, pero sólo en aquellos momentos en que no debieron afrontarse fuertes restricciones presupuestarias; lo que implica excluir, como mínimo, a los últimos 20 años.

Existen muchas argumentaciones que procuran explicar las causas de tales circunstancias y es posible que todas ellas tengan parte de verdad, pero por lo general resultan sólo enfoque parciales de una concepción sectorial que pierden poder explicativo al considerarlas en el marco global del Estado. En rigor no puede omitirse el hecho concreto de que el Estado Administrador no logró eficiencia ni pudo dar soluciones apropiadas a los servicios de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales en los últimos años.

Aceptando que el Estado, por las razones que fuera, no es instrumento apropiado para realizar por sí la gestión de los servicios de saneamiento, cabe considerar las razones por las cuales la empresa privada sí puede serlo. Un elemento básico en tal sentido es lo que se reconoce como capacidad de gerenciamiento y administración: la empresa privada puede buscar en el mercado el personal más calificado para desempeñar las funciones sin compromisos políticos ni burocráticos y puede, además, pagar los salarios apropiados sin tener que sujetarse a límites administrativos; por otra parte tiene mucha mayor flexibilidad administrativa que un organismo del Estado dado que no debe someterse a estrictos procedimientos burocráticos y a necesarios controles de legalidad, ni a restricciones externas al negocio mismo para resolver equipamientos o la realización de gastos, ni afrontar limitaciones para incorporar o dar de baja personal. Todo ello, sin embargo, por sí mismo, no constituye condición suficiente para lograr eficiencia ni para brindar una solución socialmente apropiada en la operación y expansión de los servicios: el simple hecho de constituir monopolios naturales lleva a que la solución óptima para la empresa difiera de la que resultaría eficiente para la sociedad; y ello no se deriva de una mejor o peor actitud empresaria hacia la sociedad sino que es consecuencia de la lógica de comportamiento en que se fundamenta el funcionamiento del sistema de libre empresa.

Dadas tales condiciones, resulta ser el Estado la única instancia que puede impedir que una empresa monopólica aproveche su poder de mercado para imponer condiciones distintas a las que resultarían si no detentara ese poder especial. Se deriva de ello que aun dejando la gestión directa de los servicios, le

cabe al Estado un papel fundamental en la actividad sectorial. Pero el desempeño de este nuevo papel, centrado en la regulación de una actividad monopólica y en el arbitraje entre usuarios y prestadores, exige nuevas aptitudes funcionales y también nuevas actitudes políticas que requieren necesariamente ser desarrolladas en tanto que constituyen formas de actividad que normalmente no fueron ejercidas por el Estado en el país. En relación a esta cuestión, sin pretender agotar el tema, se entiende pertinente realizar algunas reflexiones acerca de ciertos condicionantes institucionales y sobre elementos que se entienden como limitaciones prácticas a la eficacia regulatoria. Un elemento adicional es la tarifa, en tanto tiene incidencia directa en la eficiencia y es el instrumento fundamental de regulación; este tema, entendido como elemento de regulación por excelencia es considerado por separado en el capítulo siguiente.

Condicionantes institucionales

El desarrollo histórico del sector, constituido en base a un modelo centrado en la acción operativa del Estado ha estructurado una serie de actitudes y mecanismos de funcionamiento público que complican la instrumentación del nuevo modelo que procura establecerse. Sin pretender agotar el tema, puede señalarse el mantenimiento de ciertas actitudes burocráticas que sitúan a la empresa privada como mero brazo ejecutor de procedimientos y programas establecidas por el Estado, con lo que anulan algunas de sus principales ventajas, como son la iniciativa y el know how; o bien la recurrencia a decisiones políticas que no toman en cuenta los costos implicados.

En cuanto a actitudes burocráticas ya se comentó más arriba sobre cierta tendencia, manifiesta tanto en condiciones licitatorias como en el funcionamiento de algunos entes reguladores, a procurar determinar no sólo que es lo que deben realizar las empresas a que se les ha dado la responsabilidad operativa de los servicios, sino también el como deben hacerlo. Puede establecerse un paralelismo de este tipo de conducta con la persistente práctica que mantuvo buena parte del sancamiento argentino a lo largo de su historia de concebir sus proyectos como exclusivas soluciones de ingeniería, y en muchos casos como soluciones únicas, excluyendo el análisis de alternativas y el estudio de los aspectos sociales, económicos y financieros de la solución; no debe olvidarse que la misma importancia asignada a los proyectos de ingeniería (no en vano se llamó Obras Sanitarias de la Nación, aun cuando su objeto fundamental no era construir obras sino prestar servicios), llevó en una época del funcionamiento sectorial a que el diseño ni siquiera incorporara las experiencias prácticas del funcionamiento de proyectos similares. De la misma forma en que esa práctica limitó la utilización de los recursos de financiamiento a que tuvo acceso el Sector en los últimos 20 años, cualquier imposición burocrática de soluciones estructuradas a las empresas privadas responsables de prestar servicios entorpece la incorporación de criterios de gerenciamiento que redunden en incrementos efectivos de eficiencia que benefician a los usuarios.

La deficiencia manifestada en la acción operativa del Estado para operar los servicios, se puso de manifiesto, vía precios, en las primeras licitaciones realizadas para concesión de servicios. Se

comentaron con anterioridad los descuentos tarifarios ofrecidos en Corrientes y en el Aglomerado Bonaerense; también resultaron precios menores en Santa Fé y en la oferta -todavía sin adjudicación- realizada para Córdoba. Pese a estas reducciones de precio que, obviamente, toman en cuenta los mayores márgenes de eficiencia que pueden lograrse, pero también la depreciación de las considerables inversiones comprometidas en los planes de expansión y renovación de instalaciones que integran las diferentes ofertas que resultaron adjudicatarias, las autoridades políticas trasuntan generalmente la idea de que la empresa privada trabaja con márgenes de beneficios suficientes como para permitir, sin consecuencias demasiado severas, cambios en las condiciones en que se basaron las ofertas, o por lo menos que las demoras que pueden imponerse en su instrumentación no tienen efectos significativos.

Procurando el centramiento en las condiciones que llevaron a que se presentaran ciertas situaciones más que a la valoración de las posiciones adoptadas en cada caso, a título de ejemplo pueden considerarse los tres diferentes casos que se mencionan seguidamente:

- En casi todos los servicios prestados en el país se mantenía la tradición -impuesta por Obras Sanitarias de la Nación- en cuanto a que el no pago de los servicios sólo tenía consecuencias al momento de venta de la propiedad y aun en este caso las consecuencias se limitaban a los últimos cinco años ya que las deudas prescribía a partir de esa antigüedad; de no producirse la venta, la falta de pago no tenía consecuencias por cuanto no se consideraba el corte de servicios por tal causa. No era difícil encontrar así que no por imposibilidad de pago, sino por conducta -que puede resultar lógica si se considera exclusivamente su racionalidad económica- afectar el costo de las tarifas no pagadas al precio de la eventual venta de la propiedad. Este tipo de actitud, por lo demás, en el contexto argentino -y sin emitir juicio sobre las razones que en cada momento llevaron a adoptar las decisiones respectivas- siempre fueron premiadas en tanto que en materia impositiva y de tarifas de servicios públicos prestados por el Estado, se sucedieron las moratorias, blanqueos y formas similares que premiaban al moroso y, en términos relativos, castigaban a quienes mantenían al día sus obligaciones fiscales. A raíz de ello era común encontrar que los niveles de morosidad podían ubicarse en niveles del 30 o 40% según los casos.

Al momento de decidirse el concesionamiento de los servicios, tal práctica no podía ser mantenida lo que impuso la posibilidad de corte de los servicios por falta de pago. Sin embargo, una sentencia judicial en Corrientes prohibió el corte de los servicios de abastecimiento de agua potable, alterando substancialmente el equilibrio financiero de la concesión dado que resultaba imposible, con esa limitación, lograr los niveles de cobranza previstos.

- Dada la magnitud de las inversiones que debían realizarse en obras básicas, a efectos de evitar que los niveles tarifarios resultantes pudieran tornar no viable el concesionamiento de los servicios, en las condiciones licitatorias fue excluido de la responsabilidad de los concesionarios el financiamiento de las redes de distribución y de colectoras, trasladando el problema a los nuevos

usuarios a través de lo que se llamó “cargo de infraestructura”: una especie de derecho de conexión que financiaba los costos de inversión en las redes de distribución (o de colectoras en el caso de servicios de cloacas) y en las conexiones domiciliarias. Obviamente, las tarifas (o precio por metro cúbico) fijadas en la ofertas que resultaron adjudicatarias de concesión tomaban en cuenta estas condiciones. Sin embargo, los niveles de morosidad en el pago de las cuotas mensuales a través de las que cada concesionario financia el cargo de infraestructura ha venido generando problemas particulares. En el Aglomerado de la Ciudad de Buenos Aires durante 1996 se registró una morosidad estimada en \$ 30 millones y para 1997 se prevé una mora adicional de \$ 50 millones sin que se registre a la fecha (febrero de 1997) alguna solución sobre el perjuicio financiero que arrastra el concesionario.

- Las tarifas de servicios de saneamiento por regla general no incorporaban los costos asociados a la depreciación de instalaciones; aun así durante mucho tiempo fue común encontrar valores tarifarios que ni siquiera cubrían los costos de operación. En tales condiciones, resolver la cuestión de los servicios en base a la gestión privada sin recurrir a incrementos de precios significativos, implicaba lograr un delicado equilibrio entre los costos medios y la mayor eficiencia de la empresa privada. El Aglomerado Bonaerense, como gran centro urbano no requirió arreglo especial, tampoco se lo previó en Córdoba donde sólo se licitó el concesionamiento del Gran Córdoba; sin embargo si fue necesario en Corrientes y en Santa Fe, donde el concesionamiento se limitó a ciertas localidades a efectos de permitir que las economías de escala de los grandes centros (Rosario y Santa Fé en un caso y Corrientes en el otro) compensaran los mayores costos unitarios de los restantes y se evitasen efectos tarifarios indeseados.

Pero esa no fue la solución procurada en Tucumán. La Provincia, en su momento, abordó el problema del saneamiento minimizando costos políticos: licitó el concesionamiento de todos los servicios existentes e impuso un considerable plan de inversiones (la infraestructura de los servicios en la Provincia estaba fuertemente comprometida), la dotación de personal existente (sin tomar en cuenta racionalización alguna) y un sobrecargo tarifario de hasta un 8% para sufragar los costos del ente regulador. La tarifa resultante para la concesión incorporó así un fuerte incremento (como elemento agravante debe tomarse en cuenta que al concesionar tienen también incidencia en las tarifas una serie de impuestos que no eran de aplicación en manos del Estado). Las nuevas autoridades del gobierno provincial, resultantes de las elecciones de 1995, se encontraron así con niveles tarifarios que casi duplicaban los valores previos. A raíz de ello, en 1996, a partir de una falla del concesionario en el abastecimiento de agua potable a la Ciudad de Tucumán, las autoridades provinciales plantearon la posible rescisión del contrato, generando el primer problema serio en el país en cuanto a servicios concesionados (el Gobierno Nacional, a través de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, trata de mediar a efectos de encontrar una solución aceptable por las partes).

La eficacia regulatoria

En términos estrictos la regulación se hace necesaria básicamente en respuesta a la presencia de una actividad monopólica. Desde la economía, se sugiere así como mejor forma de regulación a aquella que permite generar condiciones similares a la que regirían en un mercado competitivo. Desde tal punto de vista los sistemas de control impuestos en Argentina se ubicarían mucho más allá de tal concepto; como se ha sugerido previamente, se considera que tal concepción se deriva de la tradicional política intervencionista del Estado en el sector y, fundamentalmente, del comportamiento histórico del Gobierno Nacional en la materia a través de Obras Sanitarias de la Nación y del seguimiento de este tipo de actitud por parte de las provincias a partir del momento en que reciben los servicios que atendía la Nación en sus respectivas jurisdicciones.

Sin embargo existen criterios de regulación de la actividad privada en el sector que son diferentes y que logran altos niveles de calidad y cobertura de los servicios; en ellos el sistema regulatorio considera al contrato de concesión como un contrato civil cualquiera, que no requiere más regulación que la que se ejerce normalmente por las partes contractuales y cuyas cláusulas legales se aplican solamente en casos de falta de resolución de desacuerdos. Esta regulación es la que rige en Francia, donde se tiene una larga tradición en lo que hace a la participación del sector privado.

No puede negarse que este tipo de regulación, más relajada, permite un mayor despliegue de la iniciativa privada y mayores niveles de eficiencia. Debe aceptarse, sin embargo, que la viabilidad del sistema se presenta en situaciones donde el concedente, el público y los operadores privados han adquirido un buen conocimiento de los roles y capacidades mutuas y donde se ha estabilizado la calidad del servicio.

No hay dudas que, dado el proceso histórico que se dió en el país es difícil pensar en la rápida instrumentación de un sistema mucho más flexible y con mayor automaticidad en los mecanismos regulatorios. Pero no por ello debe descartarse la conveniencia de encaminarse en tal sentido y adoptar los recaudos requeridos para evitar el exceso de control sin caer en la permisividad absoluta. Apuntan en tal dirección los marcos regulatorios que van siendo desarrollados para nuevos sistemas con la asistencia de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, resultan más flexibles e introducen mayores elementos de autoregulación, menos controles directos y mucho mayor campo de ejercicio de la iniciativa en la definición de los "cómo". También el análisis de las condiciones licitatorias utilizadas en las sucesivas concesiones evidencian progresivos esfuerzos por instrumentar mecanismos de regulación más eficaces y el desarrollo de experiencias específicas han permitido apreciar cuáles son los instrumentos requeridos; en tal sentido es importante apreciar el peso dado al diseño de nuevos instrumentos de regulación y de capacitación en el tema que están considerados en el estudio del sistema tarifario que, con financiamiento del Banco Mundial, ha sido encarado por el Ente Regulador de los servicios en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires.

No obstante los nuevos elementos que pueden contribuir al el logro de mecanismos de regulación eficaces, subsisten otros que obstaculizan la eficacia regulatoria. El caso de Corrientes, en donde el responsable de la regulación debía prestar servicios es el más obvio y como ya fue comentado está actualmente siendo objeto de estudio a efectos de definir nuevas bases de funcionamiento. Pero también en un caso como el de Mendoza, que siguió un camino distinto al de otras provincias, se aprecia una mezcla de funciones que afecta la eficiencia regulatoria; en efecto, el EPAS además de tener la responsabilidad de regular la prestación de todos los servicios existentes en la Provincia (por Ley, se tratan de concesiones que concede el Poder Ejecutivo Provincial), es la contraparte del sistema del ENOHSa con lo cual queda comprometido, en cierta forma, en la eficiencia de muchos de los servicios de los cuales es autoridad regulatoria.

Debe considerarse asimismo que necesariamente debe pasar cierto tiempo hasta que la tarea de regulación que debe realizarse en el nuevo modelo de gestión adoptado en el país pueda realizarse en forma menos comprometida con el funcionamiento previo. No puede omitirse de tomar en cuenta en tal sentido que en todos los casos, quienes pasan a integrar el organismo de regulación son los funcionarios que anteriormente tenían la responsabilidad operativa.

VI El instrumento tarifario

El caso prototípico

El precio retributivo de los servicios constituye un elemento de regulación fundamental en presencia de condiciones monopólicas. Conforme a ello, las tarifas aplicadas en las áreas concesionadas es el principal instrumento para controlar el uso del poder que confiere el prestar un servicio que, por sus propias características, reviste condiciones de monopolio natural.

Más allá de ello, en Argentina, la tarifa de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento ha constituido, tradicionalmente, una cuestión conflictiva y de difícil solución práctica debido a su directa vinculación con la salud de la población, su vinculación con la política tributaria y de estabilización y la presencia de economías de escala e indivisibilidades que exigía fuertes inversiones; todos ellos son, entre otros, elementos que han complicado la posibilidad de aplicar criterios tarifarios que conjuguen armónicamente la eficiencia, el financiamiento y, en su caso, consideraciones explícitas de distribución del ingreso. Las restricciones apuntadas se vieron agravadas por circunstancias particulares que llevaron históricamente a privilegiar el financiamiento y pretendidos efectos sobre la distribución del ingreso, en desmedro de la eficiencia; de hecho, sin embargo, el sistema tarifario creado por Obras Sanitarias de la Nación -y mantenido por la mayoría de los organismos que recibieron los servicios en los ámbitos provinciales a partir de 1980-, sin contribuir a una eficiente asignación de recursos no resolvió el aspecto financiero, que se vio permanentemente comprometido por el deterioro del valor real de los ingresos obtenidos en casi todos los casos. También resultan discutibles sus efectos progresivos sobre la distribución del ingreso.

Las características de los sistemas tarifarios consideradas en la mayoría de los marcos regulatorios establecidos por las provincias (Tucumán, Santa Fé, Mendoza, Formosa, Buenos Aires) reproducen, en sus aspectos principales, los principios consagrados en el marco regulatorio diseñado para regular la concesión de los servicios que mantenía Obras Sanitarias de la Nación en el Área Metropolitana; ello se deriva no sólo de la lógica utilización de las experiencias realizadas por el mayor sistema concesionado en el país, sino también por que en casi todos los servicios que se concesionaron o se intenta concesionar en las provincias se aplica el sistema tarifario diseñado y mantenido por Obras Sanitarias de la Nación hasta la concesión, cuando se introdujeron cambios limitados por las necesidad de no perturbar el proceso licitatorio. Este caso ilustra así muchas de las cuestiones principales que se enfrentaron -y se enfrentan- en las concesiones realizadas.

Las condiciones iniciales

El sistema tarifario aplicado por la Empresa Obras Sanitarias de la Nación en forma previa al concesionamiento consideraba distintas categoría de usuarios, distinguiendo usuarios generales,

comerciales y especiales. Los primeros comprendían los inmuebles en los que el agua se utilizaba con fines de bebida e higiene; los segundos agrupaban a los inmuebles destinados a desarrollar actividades comerciales e industriales, diferenciando tres clases según el uso dado al agua potable: bebida e higiene, elemento necesario de la actividad comercial o del proceso de fabricación, y elemento fundamental del producto elaborado; los terceros finalmente, consideraban a los inmuebles no incluidos en las categorías anteriores y que, por sus características particulares o por el destino dado al agua potable, no era posible establecer una correlación entre la superficie cubierta y la presunta utilización de los servicios. El sistema aplicado consideraba a su vez, modalidades de cobro de servicios por cuota fija o por medición de servicios; este último, por su parte, era de aplicación obligatoria para las dos últimas categorías de usuarios, con cargo al usuario del medidor y de su instalación, y de aplicación optativa, a criterio de la Empresa, para la primera categoría señalada. Debe señalarse que los servicios de desagües cloacales, eran tarifados en base al mismo sistema, como proporción del servicio de abastecimiento de agua potable.

El sistema de cuota fija, consideraba una tasa básica mensual, determinada como suma del producto entre un valor determinado por metro cuadrado y la décima parte de la superficie del terreno y del producto de ese mismo valor por la superficie cubierta total del inmueble, corregida por un coeficiente que ponderaba en forma conjunta la antigüedad de la edificación y el tipo de edificación del inmueble. Esta tasa básica mensual, por su parte, se convertía en cuota mensual mediante su multiplicación por dos coeficientes adicionales: un coeficiente de zona, establecido por la Empresa dentro de límites definidos, y otro coeficiente, determinado por la autoridad política a propuesta de la Empresa, encaminado a considerar las variaciones de costos reales de explotación y/o pérdida del valor adquisitivo de la moneda. El sistema medido, por su parte, consideraba para los usuarios no incluidos en la última categoría mencionada, un consumo básico mensual en función de la superficie cubierta total y un valor por metro cúbico excedente de dicho consumo básico, todo ello afectado por el coeficiente de corrección según las variaciones de costos reales de explotación y/o pérdida del valor adquisitivo de la moneda. Para los usuarios incluidos en la última categoría, aquella que comprendía a los usuarios para los que no era posible establecer una correlación entre consumo y superficie del terreno, no se consideraba consumo básico mensual, rigiendo un valor por metro cúbico utilizado y su afectación por el coeficiente de corrección según la evolución de los costos de explotación. El régimen tarifario consideraba también un recargo del 15% sobre el valor facturado, con destino a un Fondo de Renovación de Instalaciones.

El sistema así concebido, excluía la consideración de criterios de eficiencia. En efecto, en los hechos, el sistema medido tenía una extensión sumamente limitada, aplicándose en forma ampliamente mayoritaria el sistema de cuota fija; la obligatoriedad del sistema medido para usuarios comerciales e industriales, estaba de hecho flexibilizada por el mismo sistema tarifario al contemplar la aplicación de recargos sobre el valor resultante del sistema de cuota fija, cuando razones técnicas o económicas impidiesen la instalación de medidor. Conforme a ello, la tarifa pagada por la amplia mayoría de los usuarios era independiente del consumo, lo que implicaba la ausencia total de señal alguna en el mecanismo de

precios que propugnara el uso eficiente de los servicios recibidos; de hecho, cada usuario, con el pago del cargo fijo establecido, tenía derecho a un uso teóricamente ilimitado del servicio, lo que implica, teóricamente, que al enfrentar un precio marginal nulo, cada usuario llevaría su uso hasta agotar la utilidad marginal obtenida. La independencia del mecanismo de precios del uso de los servicios, llevaba también a que las decisiones de inversión en expansión de capacidad fueran realizadas en base a una estimación de los requerimientos atribuidos a la población a servir, lo cual suponía inalterable el precio relativo de los servicios y la búsqueda de soluciones de costo mínimo para una capacidad prefijada, la que, conforme al comportamiento lógico de la demanda ante un precio nulo, debía ser prevista a capacidades máximas; se excluía así consideraciones sobre comportamientos alternativos de la demanda ante precios positivos, análisis de costos-beneficios y con ello instrumentos apropiados para guiar decisiones de inversión que procurasen una eficiente asignación de recursos.

Los coeficientes vinculados a superficie del terreno y de superficie cubierta estaban asociados a una presunción de consumo. El coeficiente de antigüedad y tipo de edificación que afectaba al valor resultante para la superficie cubierta, estaban determinados en base a una corroborada hipótesis de correlación positiva entre nivel de ingreso y consumo y a la presunción de que antigüedad y tipo de edificación se asociaba a niveles de ingresos de la población, pero procurando también una afectación positiva en la distribución de ingresos bajo el supuesto de que la diferencia de ponderación que se realizaba a través del coeficiente respectivo era superior al consumo diferencial que podrían obedecer a las diferencias de ingresos. Las mismas condiciones estaban presentes en el coeficiente zonal, asociado a la presunción de que la población de niveles de ingreso similares tiende a establecerse en las mismas zonas. De la aplicación de tales coeficientes, a igual superficie de terreno y cubierta, la tarifa resultante para un inmueble con edificación categorizada como de lujo, de construcción reciente y localizada en una zona residencial ponderada con un coeficiente extremo, podía ser más de siete veces superior a un inmueble de la misma categoría categorizado de construcción muy económica, de construcción antigua y localizada en una zona ponderada en el extremo opuesto. Tal diferencia, sin embargo estaba atenuada por la existencia de cuotas mínimas, que debían ser afrontadas por todos aquellos usuarios que, por la aplicación del sistema tarifario, quedaran con valores inferiores.

La gama de supuestos considerados para la determinación de los coeficientes con que se pretendía contribuir a una progresiva distribución del ingreso pueden ser discutibles. Puede considerarse así, como ejemplo ilustrativo, la existencia de una homogeneidad relativa de los niveles de ingreso de los habitantes que residen en las zonas delimitadas a efecto de la determinación de los coeficientes zonales. Pero más allá de ello, el pretendido impacto positivo en la distribución del ingreso se complicaba por la vía del racionamiento. En efecto, restricciones financieras para mantener una capacidad de oferta suficiente para atender la demanda de servicios generada con el sistema tarifario mantenido, llevaban estructuralmente a la existencia de una demanda insatisfecha y a la existencia de hecho de racionamientos de oferta, lo que llevaba a que, en función a su localización relativa en el sistema de distribución, sectores de usuarios pudieran tener acceso ilimitado a los servicios, mientras que otros sólo resultaban abastecidos con agua

potable durante pocas horas del día y, en algunos casos, ni siquiera todos los días. Tales condiciones fácticas, consideradas conjuntamente con que la tarifa no era objeto de quita alguna por desmedro de la calidad del servicio y que, en términos generales, había cierta asociación entre las zonas ponderadas con coeficiente menor y las que eran objeto de racionamiento, introducían elementos distorsionantes fuertes al pretendido efecto sobre la distribución del ingreso.

El proceso de deterioro de ingresos reales que afectaba el equilibrio financiero de la Empresa viene dado por la evolución registrado por el coeficiente que, integrando la estructura tarifaria, debía considerar las variaciones de costos reales de explotación y/o pérdida del valor adquisitivo de la moneda. Las condiciones inflacionarias que caracterizaron al país en los años previos al concesionamiento, determinaban un proceso de deterioro del valor de la moneda que exigía, en la práctica, una variación constante del coeficiente de ajuste, toda vez que se quisiera mantener ingresos en valores reales; sin embargo, la política económica encaminada a tratar de controlar el proceso inflacionario, procuraba en forma casi permanente evitar que los precios manejados por el Estado, estos son las tarifas de los servicios públicos, constituyeran una fuente de alimentación del crecimiento de los precios, lo que, en general, contribuyó que estas estuvieran siempre retrasadas respecto a los restantes precios de la economía; debe señalarse, sin embargo, que el rezago relativo para los precios de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento fue más fuerte que el registrado en otros servicios públicos (ver gráfico).



Merece señalarse también que, con mayor o menor grado de explicitación siempre estuvo subyacente en la política de precios públicos, la intención de lograr por vía de reducción de ingresos a las empresas públicas, que estas racionalizaran sus estructuras organizacionales, redujeran costos operativos e incrementaran sus niveles de eficiencia. Tal situación, en el caso de la Empresa Obras Sanitarias de la Nación, llevó fundamentalmente a la postergación de inversiones en capacidad de transporte y a una reducción de los gastos e inversiones en mantenimiento, con lo cual se retroalimentaban las condiciones para un progresivo deterioro del sistema.

De acuerdo a la situación sucintamente descrita, el sistema tarifario vigente al momento de la decisión de concesionar los servicios atendidos por la Empresa Obras Sanitarias de la Nación, concebido bajo

premisas de lograr el equilibrio financiero y afectar positivamente la distribución del ingreso, en los hechos generaba condiciones para el mantenimiento de una situación estructuralmente deficitaria del punto de vista financiero, en la cual se inscribía un progresivo deterioro de la capacidad del sistema; en lo que hace a su influencia en la distribución del ingreso, si bien no existen determinaciones precisas ni estudios al respecto, no es difícil suponer que, muy probablemente, sus efectos fueran regresivos en términos de unidades de servicios recibidos; en cuanto a la eficiencia, si bien, por sus características, no estaba procurada a través del sistema tarifario, las consecuencias de su aplicación no sólo no eran neutras, sino que conducían al sobredimensionamiento de capacidades y recursos necesarios para su explotación y al mantenimiento de condiciones estructurales para una permanente asignación ineficiente de los recursos disponibles.

Los principios tarifarios de la concesión

La consideración del régimen tarifario establecido al momento del concesionamiento de los servicios, exige tomar en cuenta dos elementos diferenciados. Ellos son el Marco Regulatorio para la Concesión de los Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales, que establece, dentro de los lineamientos generales, los principios que deben regir el régimen tarifario de la concesión, y el Régimen Tarifario inicial, que se particulariza en los documentos contractuales. El primero presenta los principios generales a que debe ceñirse el sistema tarifario a aplicar, mientras que el segundo es una determinada modalidad, adoptada inicialmente para la concesión. Dado el orden de prelación existente entre ambos documentos, se tratarán en primer término los principios generales establecidos en el Marco Regulatorio, centrandose el análisis en los tres aspectos fundamentales que tienen implicancias en materia tarifaria, ellos son la eficiencia, el impacto en la distribución de los ingresos y el financiamiento.

El Marco Regulatorio dedica su Capítulo VII al Régimen Tarifario, definiendo, en su Artículo 44, que el Régimen Tarifario de la Concesión debe ajustarse a los siguientes principios generales:

- a) Propenderá a un uso racional y eficiente de los servicios brindados y de los recursos involucrados para su prestación.
- b) Posibilitará un equilibrio consistente entre la oferta y la demanda de servicios. El Concesionario no podrá restringir voluntariamente la oferta de servicios.
- c) Atenderá a objetivos sanitarios y sociales vinculados directamente a la prestación.
- d) Los precios y tarifas tenderán a reflejar el costo económico de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales incluyendo el margen de beneficio del Concesionario e incorporando los costos emergentes de los planes de expansión aprobados.
- e) Permitirá que los valores tarifarios aplicados a algunos segmentos de Usuarios equilibren el costo económico precisado en el inciso d), de otros grupos de usuarios del sistema.

El análisis de los elementos contenidos en los cinco incisos que conforman los principios generales del

Régimen Tarifario, permite apreciar que la eficiencia constituye un aspecto explícitamente considerada. En efecto, el hecho de que sea el costo económico el que deba estar reflejado en los precios y tarifas remite a un criterio de eficiencia en tanto que se vincula a los costos marginales, elemento que desde la teoría económica es condición necesaria para la eficiencia. En mercados imperfectos, sin embargo, el costo marginal no garantiza la eficiencia por parte del productor, pero los principios establecidos en el Marco Regulator establecen que el uso racional y eficiente alcanza también a los recursos afectados a la prestación de servicios, complementando tales aspectos con su el Artículo 47, el cual confiere atribuciones al Ente Regulador para analizar los planes de mejoras y expansión y establece, como variable de regulación tarifaria, al “monto de ingresos que el Concesionario reciba por los servicios que preste en función del número de usuarios y las condiciones de eficiencia que se propongan en cada plan”. Conforme a ello, existen elementos que permiten al Ente Regulador, considerando las condiciones de prestación de servicios, imponer niveles de eficiencia, de forma tal que los costos marginales resultantes, aunque puedan no estar en un punto óptimo, situarse en un entorno próximo, satisfaciendo condiciones que pueden considerarse de “segundo mejor”.

Por su parte, los principios establecen que debe propenderse “a un uso racional y eficiente de los servicios brindados”. Desde el punto de vista del usuario, al enfrentar un precio marginal nulo, como son los sistemas de cuota fija independizados del nivel de consumo, la conducta racional lo llevará al nivel de consumo que agote la utilidad que obtenga del servicio; tal conducta, por lo demás será, desde la concepción individual, eficiente en tanto maximiza la utilidad lograda por la porción de su renta que destina a pagar el servicio recibido. Se entiende, sin embargo, que no es la eficiencia individual la considerada en los principios establecidos, sino que está orientada a una eficiencia global, para la cual el sistema de precios puede brindar señalamientos claros. Apunta en el mismo sentido la interpretación que puede hacerse respecto a que deba posibilitarse “un equilibrio consistente entre la oferta y la demanda de servicios” y el constatar que, en el Artículo 47, se establece la obligatoriedad de instalación de medidores en todos los usuarios no residenciales y la opción, tanto para los usuarios como para el Concesionario, de solicitar la instalación en un caso o bien de instalar medidor en el otro, para el caso de los usuarios residenciales; adicionalmente, debe también considerarse en esa línea la resolución N° 66/95 del Ente Regulador, imponiendo una aceleración del programa de instalación de medidores con una meta de 80.000 unidades anuales. Debe entenderse así, que el sentido de los principios generales del Régimen Tarifario, en lo que hace a “uso racional y eficiente de los servicios brindados”, está referido a que debe propenderse a que el usuario enfrente precios marginales positivos, lo que permitiría un “equilibrio consistente entre oferta y demanda” a niveles de precios próximos al óptimo.

Ahora bien, no hay dudas que la condición monopólica que detenta el Concesionario impone exigencias de regulación adicionales. Teóricamente, el equilibrio monopolista, es decir la maximización de su ganancia, se logra a un nivel de precio superior y a con un nivel de oferta inferior, al equilibrio que resultaría del punto de vista de la eficiencia global. Dada esta condición, propia por lo demás de casi todos los servicios públicos, recae sobre el Ente de aplicación de los principios establecidos en el Marco

Regulatorio, la responsabilidad de instrumentar los controles necesarios para minimizar las posibilidades de que el Concesionario pueda aprovechar la condición monopólica que detenta; se refuerza así el rol que le cabe en cuanto a asegurar que el concesionario no restrinja voluntariamente la oferta de servicios, tal como se exige en el inciso b), en cuanto a la evaluación de los niveles de eficiencia previamente comentados y en cuanto a la relación mantenida entre los precios y los costos marginales.

Los principios tarifarios toman posición definida en cuanto a ciertas concepciones, que al menos en la faz teórica, resultan discrepantes en cuanto a que tipo de costos marginales resultan relevantes a efectos tarifarios. En efecto, al disponer que deben considerarse los costos emergentes de los planes de expansión aprobados, se incorporan los costos de capacidad que, de hecho, son de mediano plazo, en tanto que son los resultantes para el horizonte del período a que tales planes están referidos. Esta posición que, por lo demás, es la generalmente aplicada en la práctica, resulta importante al considerar que para el caso que nos ocupa, los costos de capacidad, por condiciones tecnológicas, tienen escalas mínimas y resultan ser relativamente importantes frente a los costos recurrentes de operación y mantenimiento.

Considerando, por lo expuesto, que los principios generales del Régimen Tarifario de la Concesión establecen en forma relativamente apropiada pautas suficientes para establecer un sistema tarifario que brinde señales adecuadas para lograr comportamientos en los actores que tiendan a la eficiencia, corresponde analizar lo establecido en relación con la distribución del ingreso. Al respecto, en el Artículo 44, se establece explícitamente que el régimen tarifario “atenderá a objetivos sanitarios y sociales vinculados directamente a la prestación”; tal afirmación es amplia y para entenderla es necesario tomar en cuenta el contexto en que la misma se realiza y su vinculación con los otros principios establecidos. Un primer elemento que resulta esclarecedor es que, al establecer una vinculación precisa con la prestación de servicios, se excluye del régimen tarifario toda intención de impactar la distribución de ingresos existente. Es pertinente tal restricción, en tanto que la discusión sobre el efecto de las tarifas de servicios públicas sobre la distribución del ingreso, ocupó buen espacio en la literatura específica; debe tomarse en cuenta al respecto que, si bien distintas argumentaciones sostienen la necesidad de independizar las políticas tarifarias de la distribución de ingresos existentes, otras defienden el papel que pueden mantener, dada la existencia de obstáculos económicos, políticos y sociales que impiden la aplicación de instrumentos directos. De todas formas, es necesario reconocer que, en el caso que se analiza, el centro de discusión se restringe con la incorporación de la figura del concesionario.

Restringidos los objetivos sociales a su vinculación directa con la prestación, su consideración conjunta con objetivos sanitarios, de igual forma acotados, se entiende que los lineamientos apuntan a imponer la atención sobre la necesidad de que el Régimen Tarifario contemple los mecanismos requeridos para asegurar que los niveles tarifarios posibiliten el acceso a los servicios a toda la población, con independencia de su capacidad de pago; sin embargo tal acceso no tiene por que estar asociado a consumos irrestrictos, por lo contrario, asegurando suministros de dotaciones sanitariamente apropiadas a precios que, para determinados usuarios podrían estar incluso por debajo de los costos marginales, se

satisfarían los requisitos exigidos. Con ello, también se contemplaría lo establecido respecto a que el “..Concesionario no podrá restringir voluntariamente la oferta de servicios” en tanto que, las eventuales restricciones vendrían dadas vía precios, mediante la aplicación de los costos marginales para los volúmenes consumidos que fueran más allá de aquella dotación sanitaria que se defina como apropiada.

En relación con tales objetivos sanitarios y sociales, los principios también consideran los mecanismos que deben ser utilizados para posibilitar su cumplimiento. En efecto, el último inciso establecido habilita el mantenimiento de subsidios cruzados entre segmentos de usuarios, tal que se equilibre el costo económico. En línea con el acotamiento del alcance de los objetivos sociales, se acota también la consideración que el Régimen Tarifario debe realizar de la distribución dada del ingreso. Como se ha demostrado tanto desde la teoría como desde la práctica, ello puede lograrse sin sacrificio significativo de eficiencia, mediante estructuras tarifarias binómicas, integradas por un componente fijo y otro variable; en una formulación de este tipo, el componente fijo, de pago obligatorio para todos los usuarios del sistema, podría dar derecho a un consumo máximo determinado, en este caso, por la dotación sanitariamente apropiada; pasado ese consumo resultaría de aplicación el cargo variable por unidad de consumo, determinado en función del costo marginal. Es de tomar en cuenta que con el establecimiento del cargo fijo en un valor por debajo del costo marginal, se origina una subvención cruzada hacia aquellos que limitan su consumo a la dotación básica; por lo demás, si el cargo fijo de valor inferior al costo marginal sólo es aplicado a los segmentos de población que, presuntamente, están situados en los estratos inferiores del nivel de ingresos y la diferencia es compensada con valores por encima del costo marginal para los estratos superiores, sería posible cumplir con los principios establecidos en el Marco Regulatorio sin sacrificio relevante de eficiencia, por cuanto, dada la baja elasticidad-precio que caracteriza a los volúmenes requeridos para los usos esenciales que incorpora la dotación sanitariamente apropiada, es altamente probable que el nivel de producción total que deba mantenerse, no se aleje significativamente del nivel óptimo.

Una última cuestión que debe analizarse en relación con los principios generales del Régimen Tarifario de la Concesión, son las pautas que permitan conjugar los objetivos de eficiencia y sociales, incluyendo la consideración de la distribución de ingresos, con el financiamiento. Para ello, debe destacarse que, en el mismo artículo 44, después de enunciar los cinco principios expuesto al principio de este Apartado, se agrega que “El monto resultante de las tarifas facturadas a los Usuarios deberá permitir al Concesionario, cuando éste opere eficientemente, obtener ingresos suficientes para satisfacer los costos implícitos en la operación, mantenimiento y expansión de los servicios prestados.” Conformar tan explícita definición, conjuntamente con la satisfacción de los objetivos sanitarios y sociales directamente vinculados a la prestación y la utilización eficiente de los servicios y recursos, puede resultar si bien no imposible, por lo menos dificultoso en condiciones tecnológicas que determinan la existencia de economías de escala importantes. Ahora bien, los principios toman en cuenta este hecho, al otorgar grados diferenciales de condicionalidad a los principios a que debe ajustarse al Régimen Tarifario de la concesión. Se observa al respecto que mientras son categóricas las pautas vinculadas a los objetivos

sanitarios y sociales, al mantenimiento de condiciones que permitan la aplicación de subsidios cruzados, al equilibrio de oferta demanda y al financiamiento, las vinculadas a la eficiencia están expuestas mediante expresiones tales como “propenderá” y “tenderá”. Se desprende de esto que sin abandonar el objetivo de eficiencia, los principios los supeditan al logro, en primer término, de los objetivos sanitarios y sociales y de equilibrio financiero. Tal concepción, debe señalarse, no es ajena a criterios tarifarios usuales; es que la aplicación estricta de costos marginales para la determinación tarifaria, en presencia de economías de escala importantes, puede llevar tanto a superávit como a déficit financieros significativos, lo que impondría, mucho más en condiciones de concesionamiento, complejos mecanismos de impuestos o subsidios para equilibrar resultados.

De acuerdo a lo expuesto, los principios generales del Régimen Tarifario de la concesión imponen el equilibrio financiero en condiciones de operación eficiente, objetivos sanitarios y sociales restringidos a los vinculados específicamente a los servicios y la observancia de criterios que, dentro de las condiciones específicas del sistema, maximicen la eficacia del régimen tarifario como instrumento para lograr eficiencia tanto en la asignación de recursos como en el uso de los servicios brindados. Conforme a ello, si bien podría pretenderse mayor rigor conceptual en los conceptos especificados, se entiende que los principios generales establecidos, brindan pautas suficientes para el establecimiento de un Régimen Tarifario que satisfaga los intereses del Estado, en tanto procure una correcta asignación de recursos y la salvaguarda sanitaria de toda la población del área, de los usuarios, en tanto permita una más justa carga tarifaria y el mejoramiento cuali-cuantitativo de los servicios, y del concesionario, en tanto posibilite una justa retribución de su gestión empresarial.

El régimen tarifario inicial

Al momento de iniciarse el proceso que culmina con la concesión, se tenía clara conciencia de la inadecuación del régimen tarifario vigente, lo que llevó a introducir modificaciones en procura de una mejor adaptación al Marco Regulatorio; sin embargo se enfrentaban severas restricciones para una modificación tal, que permitiese una adecuación plena. Uno de ellos era la necesidad de no alterar el nivel de ingresos mantenidos por la Empresa Obras Sanitarias de la Nación, en tanto que constituía una base fundamental del concurso; otro lo constituía la necesidad de contar con elementos apropiados para una evaluación correcta de las ofertas económico-financieras. Por lo demás, un apropiado seguimiento de los principios, exige una extensión relativamente amplia de la medición de consumos, cosa que no era posible instrumentar dada la escasa cantidad de medidores instalados y la pobre confiabilidad de los registros de consumo que mantenía la Empresa Obras Sanitarias de la Nación. En tales condiciones, las modificaciones introducidas fueron muy limitadas y fundamentalmente orientadas a simplificar el régimen previo.

Como resultado, el Régimen Tarifario inicial para la Concesión, en cuanto a categorías de usuarios, considera la vinculada a los usuarios residenciales, que incluye a los inmuebles en que existan “viviendas

particulares” cuyo destino principal sea el alojamiento de personas que constituyan un “hogar” (conceptos asumidos según la definición considerada en el Censo Nacional de Población y Viviendas 1991), y los usuarios no residenciales, que abarca todo inmueble destinado a actividades comerciales o industriales y cualquier uso cuyo destino principal no esté contemplado en la categoría residencial; ambas categorías consideran dos clases que discriminan según la conexión se vincule a una única unidad o a más de una. Finalmente, baldíos, como una tercera categoría, comprende a todos los inmuebles no comprendidos en las otras dos categorías.

El régimen de cobro considera dos modalidades básicas, para servicio no medido y para servicio medido. Para el servicio no medido se establece una tarifa básica mensual, determinada por el producto entre una tarifa general por servicio (que es igual para los servicios de agua potable y desagües cloacales y con una relación 2 a 1, según se trate de categoría no residencial o residencial, la categoría baldío tiene la misma tarifa general que la residencial) y la suma de la superficie cubierta total, afectada por un coeficiente que contempla tipo de edificación y antigüedad de la misma, y la décima parte de la superficie total del terreno; todo ello afectado por dos coeficientes adicionales que, respectivamente, consideran la ubicación del inmueble según una ponderación de las diferentes zonas del área de la concesión y un valor que determina el Ente Regulador de acuerdo a las atribuciones que le confiere el Marco Regulatorio. Este último coeficiente, al inicio de la concesión tenía un valor de 0.731, conforme a la oferta que resultó favorecida con la adjudicación del contrato de concesión. El cargo bimensual, por su parte, no puede ser menor a valores establecidos para cada categoría y clase de usuario; conforme a ello, si la tarifa básica resultante queda por debajo de tales valores mínimos, corresponde la aplicación de estos. El coeficiente que afecta a la construcción según tipo y antigüedad, varía de 0.64, para una construcción muy económica anterior a 1932, a 2.91 para una construcción de lujo construida con posterioridad a 1993; debe señalarse que este coeficiente prevé los valores a aplicar para construcciones que se realicen hasta con posterioridad al año 2022. El coeficiente zonal, por su parte tiene un rango de variación que va de 1.10 a 3.50. La afectación conjunta de estos coeficientes lleva a que la tarifa aplicable a usuarios de una misma categoría, con superficies de terreno y cubierta idénticas, pueda resultar más de 12 veces superior en caso de que se ubiquen en extremos opuestos de los rangos de ponderación respectivo.

Para la modalidad de cobro por servicio medido, el régimen tarifario aplicado desde la toma de posesión por parte del concesionario, establece para todas las categorías y clases de usuarios, un cargo fijo inicial equivalente al 50% de lo que resulte para la modalidad de cobro por cuota fija; con tal cuota fija, los usuarios residenciales tienen derecho sin cargo adicional a un consumo libre bimestral de 30 metros cúbicos, los no residenciales, en cambio, no tienen derecho a consumo libre alguno. Para los consumos en exceso al consumo libre de los usuarios residenciales y para la totalidad de los consumos de los usuarios no residenciales, se establece un precio por metro cúbico para el servicio de abastecimiento de agua potable y para el servicio conjunto de abastecimiento de agua potable y de desagües cloacales, ambos valores afectados por un coeficiente cuya determinación corresponde al Ente Regulador y que, al momento de la concesión, fue establecido en 0.731, conforme a la oferta económica del adjudicatario.

Como puede apreciarse, para la modalidad de cobro por cuota fija, caben la totalidad de las apreciaciones hechas respecto al sistema tarifario previo a la concesión. Caben sin embargo algunos comentarios particulares. Como se ha dicho, esta modalidad era utilizada para la amplia mayoría de las conexiones y las modificaciones que podían introducirse debía satisfacer la restricción de que no alterasen el nivel de ingresos que mantenía la Empresa Obras Sanitarias de la Nación, a efectos de permitir la preparación de ofertas sobre bases ciertas y comparables, resulta así que el objetivo financiero constituyó la base para el establecimiento del nuevo régimen, incorporando también objetivos sociales mediante la subsidios cruzados entre usuarios de una misma categoría y entre distintas categorías de usuarios; si bien los valores asignados como tarifa general son establecidos con independencia de los costos involucrados en la prestación de uno u otro servicio, y con ello no puede establecerse la existencia de subsidios cruzados entre tipos de servicios, el nuevo régimen, al establecer valores iguales para los servicios de agua potable y de desagües cloacales, consagra también una mejora relativa de importancia en el precio de estos últimos servicios (en el régimen anterior resultaba ser la mitad del correspondiente al abastecimiento de agua potable). Respecto a tales objetivos sociales, asociados a la distribución del ingreso, debe decirse que las metas específicas que debe cubrir el concesionario en cuanto a expansión y calidad de los servicios tienden a eliminar las causas que llevaban al racionamiento de los servicios y con ello a la existencia, vía calidad de servicios, de elementos perturbadores del objetivo distributivo. Subsisten sin embargo, observaciones que pueden realizarse en relación a la adecuación de los coeficientes utilizados para una adecuada estratificación de usuarios según niveles de ingreso; debe mencionarse, no obstante, que ellas, en mayor o menor medida, siempre existen, toda vez que deban utilizarse indicadores indirectos para la ponderación de niveles de ingreso.

La modalidad de cobro por servicio medido contemplada en el Régimen Tarifario inicial, introduce también modificaciones al régimen anterior, básicamente asociadas a los volúmenes de consumo libre. Se considera así, para los usuarios residenciales, un consumo libre bimensual de 30 metros cúbicos, volumen este que es independiente de la superficie cubierta (como disposiciones transitorias, el régimen inicial considera, para las viviendas abastecidas en forma única por una conexión, un periodo de cinco años para que empiece a regir tal consumo básico; los dos primeros años con una dotación básica bimensual, pero con un cargo fijo del 65% de lo que correspondería por la modalidad de cuota fija, y los años 3 a 5, dotaciones de 32 a 40 metros cúbicos bimensuales, variable según el coeficiente zonal, pero con cargo fijo del 50%); vale tomar en cuenta que anteriormente el consumo libre estaba asociado a la superficie cubierta, partiendo de un umbral de 30 metros cúbicos bimensuales para superficies cubiertas de hasta 50 metros cuadrados y con una escala creciente según la superficie construida; como resultado de ello, el consumo libre ascendía a 60 metros cúbicos para una superficie cubierta de 100 metros cuadrados y a 90 metros cúbicos si la superficie cubierta resultaba ser de 150 metros cuadrados. No hay dudas que la reducción de los volúmenes de consumo libre, constituye un elemento importante en cuanto a procurar una mayor eficiencia en el uso de los servicios. El régimen inicial, adicionalmente, para los usuarios no residenciales no asocia consumo libre alguno al cargo fijo establecido en la tarifa. Al establecerse el cargo fijo del servicio medido en función del cargo resultante para la modalidad de cuota

fija, el régimen inicial mantiene en aquella modalidad los elementos utilizados para lograr objetivos sociales a través de subsidios cruzados entre usuarios de una misma categoría (acotados por un máximo nivel de consumo) y entre distintas categorías (en este caso incrementados por la no consideración de consumos libres para las categorías no residenciales).

Dentro de los aspectos esenciales del régimen tarifario inicial, merece señalarse también lo que incluye como "carga de infraestructura", destinado al financiamiento del costo de las redes domiciliarias que debe construir el concesionario en las áreas de expansión y el suministro conjunto de nuevas conexiones; según este sistema se establece en forma referencial un cargo que deben afrontar los usuarios que se incorporen al sistema de abastecimiento de agua potable o al de servicios de desagües cloacales (con una relación aproximada de 0.7 a 1), el que debe ser objeto de financiamiento por el término de dos años, en cuotas bimestrales iguales y consecutivas, que deben facturarse conjuntamente con la de los servicios de que se trate, aunque claramente discriminada.

De acuerdo a lo expuesto y aceptando que las posibilidades de instrumentar un régimen tarifario más acorde con los principios generales establecidos en el Marco Regulador, no puede dejar de señalarse que, según se entiende, el Régimen Tarifario Inicial presta atención a los aspectos vinculados al financiamiento y a los objetivos sanitarios y sociales vinculados a los servicios, permitiendo subsidios cruzados. En cuanto a la eficiencia en la utilización de los recursos requeridos por la prestación, al reflejo de los costos económicos en los precios y tarifas o al equilibrio de la oferta y la demanda, no se introducen elementos que conduzcan a que, vía precios, se brinden señales claras a tal efecto. Este hecho, lleva a que los esfuerzos de regulación deban centrarse en elementos de control directos, de difícil instrumentación y dudosa eficacia, para asegurar la actuación eficiente del concesionario. De igual forma el equilibrio consistente de oferta y demanda, independientemente de la poca precisión del término "consistente" en este contexto, en condiciones que no promuevan comportamientos eficientes de la demanda, puede ser de difícil obtención en tanto implique niveles de expansión de capacidad que vaya más allá de las metas establecidas para la concesión; debe señalarse incluso, que, en tanto la expansión del servicio a las áreas no servidas, de acuerdo al sistema tarifario aplicado, implica una disminución en la rentabilidad del concesionario y que el incumplimiento de metas, no implica pérdidas tarifarias, aun cuando, bajo ciertas condiciones sean sancionables, un funcionamiento óptimo del sistema puede resultar de dudoso alcance.

La experiencia obtenida en el funcionamiento de los servicios bajo concesión, llevó al Ente Regulador a la adopción de algunas medidas concretas. Pueden señalarse así, la ya comentada resolución vinculada a la inclusión de una meta adicional de instalación de 80.000 medidores por año, lo que permite, sin dudas mejorar las condiciones de aplicación del régimen vigente y, fundamentalmente, de instrumentación de un nuevo régimen más acorde con los principios generales del Marco Regulador. En la misma tesitura corresponde señalar también que se dispuso modificar los términos del contrato de concesión, incorporando modificaciones en el Programa de Mejoras y Expansión del Servicio que se

traducen en un adelantamiento de las metas establecidas y el paralelo incremento del 13.5% en el coeficiente de ajuste tarifario que establece el Ente Regulador, un ajuste similar en las distintas tasa fijadas en el régimen y ajustes del 38.46% y del 45.65% en los cargos de infraestructura que respectivamente corresponden a servicios de abastecimiento de agua potable y de desagües cloacales. El cargo de infraestructura, posteriormente, fue objeto de una nueva modificación que procuró resolver la indefinición que introducía el concepto referencial con que el mismo fue definido en un inicio, mediante una formulación que permitía la determinación del cargo según las características particulares de cada proyecto de ampliación.

Más allá de tales decisiones, como elemento que se entiende fundamental a la luz de lo analizado, merece señalarse que el Ente Regulador ha encarado la realización de un estudio encaminado a modificar el régimen tarifario inicial, a efectos de lograr una mayor adecuación a lo previsto en el Marco Regulatorio, estableciendo objetivos que apuntan a definir un conjunto de normas que, posibilitando optimizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la concesión, pero con efectos neutros con respecto al esquema financiero y al resto de las condiciones consideradas en el contrato de concesión, permitan el establecimiento de condiciones apropiadas para que, sin dejar de lado los objetivos sanitarios y sociales, el mecanismo de precios pueda desplegar en forma efectiva sus efectos sobre el funcionamiento del sistema. Del resultado de este trabajo y de su aplicación concreta depende la posibilidad de que puedan modificarse condiciones que, estructuralmente, han llevado a un sobredimensionamiento de capacidad, a una baja eficiencia de la inversión y al mantenimiento permanente de demanda insatisfecha.

Cuadro 1

Población total, urbana y servida

Año	Población Total	Población Urbana		Población con servicios			
				Agua Potable		Desagües Cloacales	
				Número	(%)	Número	(%)
1895	4,044,911	1,512,797	37.40	414,530	27.40	380,000	25.12
1915	7,903,662	4,165,230	52.70	1,646,995	39.54	900,000	21.61
1945	15,893,827	9,885,960	62.20	7,294,039	73.78	3,981,740	40.28
1960	20,013,793	14,409,931	72.00	10,295,523	71.45	5,013,972	34.80
1970	23,364,431	17,756,968	76.00	13,274,611	74.76	6,849,776	38.58
1980	27,949,480	23,142,169	82.80	16,045,194	69.33	8,184,202	35.36
1991	32,615,528	28,832,127	88.40	22,775,989	79.00	11,495,418	39.87

Fuentes: Censos Nacional de Población y Viviendas 1991 para población total y urbana para todos los años. Panorama del Saneamiento Urbano de la República Argentina, OSN, sin fecha de edición, para la población servida desde 1895 a 1960. Censos Nacionales de Población y Viviendas, para la población servida en los años 1970, 1980 y 1991.

Cuadro 2

Relaciones básicas de los ritmos de crecimiento

Período	Población	Población con servicios			
	Urbana	Agua Potable		Desagües Cloacales	
	Índice	Índice	Relación	Índice	Relación
1895-1915	2.75	3.97	1.44	2.37	0.86
1916-1945	2.37	4.43	1.87	4.42	1.86
1946-1960	1.46	1.41	0.97	1.26	0.86
1961-1970	1.23	1.29	1.05	1.37	1.11
1971-1980	1.30	1.21	0.93	1.19	0.92
1981-1991	1.25	1.42	1.14	1.40	1.13

Notas: El índice expresa el número de veces que se expandió la población urbana o bien la cantidad de habitantes que contaban con uno u otro de los servicios considerados en los momentos extremos de cada período.

Fuente: Cuadro 1

Cuadro 3

Sector Saneamiento
(Inversiones reales, millones de US\$)

Año	Obras Sanitarias de la Nación		SNAP y COFAPYS	Otros Organismos	Total
	En todo el país	En Area Metropolitana			
1970	188.60	-	25.90	69.90	284.40
1971	190.10	-	29.60	52.80	272.30
1972	143.50	-	14.20	45.40	203.10
1973	245.80	-	34.10	73.30	353.20
1974	306.00	-	29.40	51.80	387.20
1975	327.30	-	26.00	42.10	395.40
1976	376.90	-	18.70	55.00	350.60
1977	283.60	-	18.20	58.50	360.40
1978	341.90	-	17.80	56.70	416.40
1979	300.20	-	20.50	42.40	363.10
1980	370.10	-	25.50	42.00	437.60
1981	-	87.00	27.00	112.30	226.30
1982	-	33.70	23.50	96.00	153.20
1983	-	39.30	20.30	64.50	124.10
1984	-	56.60	7.10	77.70	141.40
1985	-	31.30	9.10	73.10	113.50
1986	-	31.10	28.60	84.10	143.80
1987	-	35.50	43.20	44.50	123.20
1988	-	27.00	36.00	77.00	140.00
1989	-	7.50	5.20	57.20	69.90
1990	-	10.70	14.30	65.20	90.20
1991	-	12.20	13.60	73.80	99.60

Fuente: COFAPYS

Cuadro 4

Resultado económico de la explotación de los servicios a cargo de la Empresa (1)
(No incluye amortización de instalaciones)

Provincia	Población Urbana Servida en 1978		Gastos de Explotación	Ingresos Tarifarios	Resultado	
	Agua	Cloaca			Deficit	Superavit
	Miles de Habitantes				Millones \$/año	
Aglomerado Bonaerense	5,756	4,002	101,457	155,413	-	53,956
Buenos Aires	617	386	13,375	12,814	561	-
Catamarca	99	25	3,957	853	3,104	-
Córdoba	1,032	316	18,124	12,919	5,205	-
Corrientes	238	76	6,098	2,199	3,899	-
Chaco	135	51	2,699	1,208	1,401	-
Chubut	113	57	9,398	1,050	8,348	-
Entre Ríos	395	148	9,683	4,249	5,434	-
Formosa	53	12	1,580	523	1,057	-
Jujuy	114	39	2,812	965	1,847	-
La Pampa	21	26	1,615	319	1,296	-
La Rioja	66	3	3,100	705	2,395	-
Mendoza	539	249	7,039	7,659	-	620
Misiones	83	15	3,152	599	2,553	-
Neuquén	48	11	2,582	616	1,966	-
Río Negro	150	53	3,159	1,769	1,390	-
salta	207	130	3,415	2,946	1,369	-
San Juan	269	48	3,915	2,817	1,098	-
San Luis	122	38	2,353	1,318	1,035	-
Santa Cruz	29	3	1,319	333	986	-
Santa Fé	1,117	569	21,375	18,492	2,883	-
Santiago del Estero	178	51	4,115	1,609	2,506	-
Tierra del Fuego	14	2	1,017	106	911	-
Tucumán	386	102	7,442	4,552	2,890	-
Todo el País	11,781	6,412	234,781	236,033	54,234	54,576

(1) Valores a diciembre de 1978

Fuente: Obras Sanitarias de la Nación

Resultado económico de la explotación de los servicios a cargo de la Empresa (1)
(Incluye amortización de instalaciones)

Provincia	Población Urbana Servida en 1978		Costos de Operación y Mantenimiento	Ingresos Tarifarios	Resultado	
	Agua	Cloaca			Deficit	Superavit
	Miles de Habitantes					
Aglomerado Bonaerense	5,756	4,002	143,359	155,413	-	12,054
Buenos Aires	617	386	17,455	12,814	4,641	-
Catamarca	99	25	4,640	853	3,783	-
Córdoba	1,032	316	23,612	12,919	10,693	-
Corrientes	238	76	7,662	2,199	5,463	-
Chaco	135	51	3,619	1,208	2,411	-
Chubut	113	57	14,184	1,050	13,134	-
Entre Ríos	395	178	11,198	4,249	6,949	-
Formosa	53	12	1,805	523	1,282	-
Jujuy	114	39	3,637	965	2,672	-
La Pampa	21	26	1,191	319	872	-
La Rioja	66	3	3,503	705	2,798	-
Mendoza	539	249	9,199	7,659	1,540	-
Misiones	83	15	3,715	599	3,116	-
Neuquén	48	11	3,543	616	2,927	-
Río Negro	150	53	3,948	1,769	2,179	-
salta	207	130	5,915	2,946	2,969	-
San Juan	269	48	4,980	2,817	2,163	-
San Luis	122	38	2,659	1,318	1,341	-
Santa Cruz	29	3	1,724	333	1,391	-
Santa Fé	1,117	569	28,485	18,492	9,993	-
Santiago del Estero	178	51	4,610	1,609	3,001	-
Tierra del Fuego	14	2	1,173	106	1,067	-
Tucumán	386	102	9,854	4,552	5,302	-
Todo el País	11,781	6,442	315,670	236,033	91,687	12,054

(1) Valores a diciembre de 1978

Fuente: Obras Sanitarias de la Nación



La Situación Institucional de los Organismos Provinciales				
Provincia	Organismo	Dependiente de:	Explotación del Servicio por:	Carácter institucional
Buenos Aires	Administración General de Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA)	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Administración/Municipios.	Descentralizado (autárquico)
Capital Federal y Gran Buenos Aires	Empresa Obras Sanitarias de la Nación	Ministerio de Obras y Servicios Públicos Secretaría de Recursos Hídricos	Empresa	Descentralizado (autárquico)
Catamarca	Administración General de Obras Sanitarias Catamarca.	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Administración	Descentralizado (autárquico)
Córdoba	Empresa Obras Sanitarias de Córdoba (EPOS)	Ministerio de Obras y Servicios Públicos.	Empresa /Municipios.	Descentralizado (autárquico)
Corrientes	Administración General de Obras y Servicios Públicos	Ministerio de Obras y Servicios Públicos.	Administración	Descentralizado (autárquico)
Chaco	Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMEEP)	Subsecretaría de Servicios Públicos.	Empresa	Descentralizado (autárquico)
Chubut	Dirección de Obras Sanitarias y Gas	Dirección General de Servicios Públicos	Cooperativa/Municipios.	
Entre Ríos	Dirección General de Obras Sanitarias de Entre Ríos (OSER)	Ministerio de Acción Social.	Dirección/Municipios/Cooperativas.	Descentralizado (autárquico)
Formosa	Dirección Suministros de Agua Potable y Saneamiento.	Subsecretaría de Servicios Públicos.	Dirección	Centralizado
Jujuy	Agua potable y Saneamiento de Jujuy. (APS)	Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos.	Dirección.	Centralizado.
La Pampa	Servicio de Agua Potable y Saneamiento Ambiental.	Administración Provincial del Agua.	Municipios.	Centralizado.

Cuadro 6/2

La Situación Institucional de los Organismos Provinciales				
Provincia	Organismo	Dependiente de:	Explotación del Servicio por:	Carácter institucional
La Rioja	Dirección Provincial de Servicios Sanitarios.	Secretaría de Estado de Obras y Servicios	Dirección.	Centralizado.
Mendoza	Empresa Obras Sanitarias Mendoza Sociedad del Estado.	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Empresa.	Descentralizado (autárquico)
Misiones	Administración Provincial de Obras Sanitarias (APOS)	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Administración/ Municipios.	Descentralizado (autárquico)
Neuquén	Servicio Provincial de Agua Potable	Administración Provincial del Agua	Administración	Descentralizado
Río Negro	Departamento Provincial de Agua	Ministerio de Obras y Servicios Sanitarios	Dirección General de Obras Sanitarias	Descentralizado
Salta	Administración General del Agua.	Secretaría de Estado de Obras Públicas	Dirección	Descentralizado
San Juan	Empresa Obras Sanitarias Sociedad del Estado (OSSE)	Secretaría de Servicios Públicos.	Empresa	Descentralizado (autárquico)
San Luis	Dirección Provincial de Obras Sanitarias San Luis	Subsecretarías de Recursos Hídricos	Cooperativa/ Municipal.	Descentralizado
Santa Cruz	Empresa Provincial de Servicios Públicos	Ministerio de Economía y Obras Públicas	Empresa	Descentralizado
Santa Fé	Dirección Provincial de Obras Sanitarias	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Dirección	Descentralizado (autárquico)
Santiago del Estero	Administración Provincial de Recursos Hídricos	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Administración	Descentralizado
Tierra del Fuego	Dirección Territorial de Obras y Servicios Sanitarios	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Dirección	Descentralizado (autárquico)
Tucumán	Dirección Provincial de Obras Sanitarias	Poder Ejecutivo Provincial	Dirección Provincial	Descentralizado (autárquico)

Nota: Se indican como de carácter autárquico todos los casos en que por disposiciones legales o bien por conocimiento de su condición se tiene certeza; pueden darse, sin embargo, casos de autarquía en los organismos en que no fue posible lograr información y que por tanto no ha sido señalado su carácter.

Cobertura de las Empresas y Organismos de Saneamiento.

Provincia	Población			Servida			Conexiones		Localidades Atendidas			
	Total	Urbana	Agua		Habitantes	%	Habitantes	%	Agua	Cloacas	Agua y cloacas	Cloacas
			Habitantes	%								
Aglomerado Bonaerense	8,238,900	8,210,500	5,154,600	63	4,456,000	54	938,067	483,045	-	14	-	-
Buenos Aires	6,474,621	5,662,030	2,229,924	39	1,222,876	22	637,121	349,393	19	18	4	4
Catamarca	207,150	118,960	114,975	97	45,000	38	35,038	9,000	12	3	-	-
Córdoba	2,407,185	2,000,593	1,106,625	55	251,000	13	223,675	54,729	11	8	-	-
Corrientes	690,657	468,748	360,185	76	132,000	28	76,088	26,554	19	5	-	-
Chaco	698,713	437,816	298,500	68	65,000	15	59,700	13,000	19	1	-	-
Chubut	284,514	252,741	205,901	81	72,000	29	50,984	18,061	14	4	-	-
Entre Ríos	902,241	744,026	593,707	80	186,424	25	122,086	44,376	23	17	-	-
Formosa	295,887	183,450	106,100	58	21,649	12	12,987	4,460	14	2	-	-
Jujuy	435,000	369,750	281,419	76	93,886	25	58,860	18,500	14	9	-	-
La Pampa	208,250	145,000	113,175	78	66,245	46	29,281	14,947	19	1	-	-
La Rioja	164,217	95,600	76,480	80	16,244	17	23,151	3,346	13	1	-	-
Mendoza	1,196,228	832,337	714,982	86	379,626	46	193,995	86,280	5	9	-	-
Misiones	s/d	304,349	148,550	49	10,000	3	29,610	2,000	13	1	-	-
Río Negro	382,415	308,605	208,620	68	49,168	16	25,155	12,293	18	13	-	-
San Juan	470,000	425,000	365,000	86	50,905	12	73,000	8,097	14	1	-	-
Salta	702,111	584,102	522,889	90	380,473	65	89,613	70,458	11	16	-	-
San Luis	212,831	171,540	159,189	92	39,262	23	39,424	7,993	19	2	-	-
Santa Fé	2,527,064	2,224,031	1,109,751	50	640,186	29	265,750	76,332	1	11	-	-
Santiago del Estero	750,000	309,590	296,296	96	71,232	23	46,194	13,006	12	3	1	1
Tierra del Fuego	34,000	30,950	24,700	80	21,145	68	5,100	4,300	-	3	-	-
Tucumán	1,010,000	674,796	580,276	86	175,432	26	115,090	24,125	4	5	-	-
Totales	28,291,984	24,554,514	14,771,844	60	8,445,733	34	3,149,969	1,344,295	274	147	5	5

Situación de las Empresas de Saneamiento.
-Indicadores de Eficiencia-

Provincia	Producción media (l/hab/día)	Personal Ocupado	Conexiones por Agente	Agentes c/1000 conexiones	Tarifa Mínima (l)		Tarifa Media (Emisión/n° de Facturas)	Recaudación Media (% s/emisión)
					Agua	Agua y cloaca		
Agglomerado Bonaerense	630	7,876	180	5.54	13.73	20.60	31.00	89.43
Buenos Aires	350	2,400	411	2.43	34.00	51.00	93.00	68.00
Catamarca	300	330	133	7.49	49.00	74.00	63.67	45.00
Córdoba (2)	400	1,158	240	4.16	30.00	44.00	48.32	75.00
Corrientes	250	620	166	6.04	36.56	54.84	56.68	59.00
Chaco	183	531	137	7.30	24.67	37.00	s/d	71.20
Chubut	360	313	221	4.53	45.40	65.00	s/d	75.00
Entre Ríos	437	779	214	4.68	14.90	22.40	17.00	76.05
Formosa	130	426	41	24.42	28.51	44.60	s/d	60.00
Jujuy	420	645	120	8.34	19.40	34.00	39.00	55.00
La Pampa (3)	131	83	533	1.88	s/d	s/d	s/d	88.00
La Rioja	650	250	106	9.44	15.15	22.70	19.60	45.00
Mendoza (4)	450	778	360	2.78	39.00	58.00	55.00	80.00
Misiones (5)	600	193	164	6.11	34.00	51.00	50.00	85.00
Río Negro	215	423	89	11.30	16.90	33.80	43.00	80.00
San Juan	467	371	219	4.57	63.00	75.00	44.60	63.50
Salta	328	840	191	5.25	23.05	28.81	33.07	75.00
San Luis	310	s/d	s/d	s/d	21.00	31.52	s/d	73.00
Santa Fé	422	1,254	273	3.67	39.22	58.84	71.00	70.00
Santiago del Estero	215	468	126	7.91	17.00	20.00	91.00	s/d
Tierra del Fuego	525	62	152	6.60	35.00	52.50	70.70	80.00
Tucumán	358	1,028	135	7.38	41.00	61.00	66.19	55.00
Valores medios	370	947	191	6.45	29.11	42.76	40.58	66.74

(1) En \$a. Tarifa Vigente en agosto de 1983.

(2) La producción media está referida a la Ciudad de Córdoba; en el interior los valores son de 200/300 l/hab/día.

(3) La producción media sólo considera a las ciudades de Santa Rosa y de General Pico.

(4) Para el personal ocupado sólo se considera la dotación del Aglomerado Mendoza.

(5) La producción media está referida a la Ciudad de Posadas; en el interior de la Provincia los valores son de 190 l/hab-día

Fuentes: COFES. Segundas Jornadas de Evaluación del Decenio de Agua Potable y Saneamiento. Salta, 1983.

Indice de Tarifas Publicas

Año	Empresas del Estado					
	Agua y Energía	Entel	Gas del Estado	Ferrocarriles Argentinos	Segba	Obras Sanitarias
1970	87.00	110.60	113.90	83.80	88.50	47.60
1971	73.50	99.80	100.90	74.50	86.40	45.30
1972	61.50	97.90	94.10	70.40	90.20	44.80
1973	55.20	105.50	103.70	68.30	96.30	39.80
1974	62.70	121.50	104.90	67.20	99.30	39.30
1975	48.00	95.40	84.90	50.60	66.40	51.10
1976	67.40	72.10	81.20	87.90	67.20	30.40
1977	93.10	129.00	86.80	127.40	78.30	52.10
1978	99.90	145.60	107.60	141.80	86.40	55.00
1979	80.00	105.50	93.10	108.10	78.30	47.70
1980	83.80	109.10	102.30	115.80	83.10	58.90
1981	96.20	134.00	98.60	136.50	93.00	60.20
1982	70.50	91.90	66.20	111.10	64.50	36.20
1983	72.50	68.40	71.10	117.20	68.50	26.90
1984	68.80	66.10	75.20	103.20	64.30	21.70
1985	68.60	62.00	71.40	122.60	66.90	19.60
1986	78.70	62.20	74.70	134.40	75.40	30.50
1987	88.30	53.00	68.30	136.20	69.20	34.50
1988	86.20	61.90	73.50	119.70	69.90	28.30
1989	73.70	40.50	57.10	88.80	62.40	30.40
1990	92.30	-	55.10	97.40	67.10	24.10
1991	80.30	-	66.30	126.10	68.30	26.50

Deflactor : Indice de precios mayoristas no agropecuario; 1960 = 100

Fuente: Sindicatura General de Empresas Públicas