

**Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores del
Instituto de Investigaciones Gino Germani
19 al 21 de Septiembre de 2007**

Nombre y Apellido: Mariela Verónica Rocca

Afiliación institucional: Integrante del Área Sector Público y Reforma del Estado, IIGG.

E-mail: maverocc@yahoo.com.ar

Propuesta temática: Estado, instituciones, actores.

“La regulación estatal de los servicios públicos en la Argentina: de la privatización a la reestatización”

Mariela Verónica Rocca*

Introducción

Considerando como punto de partida la privatización de los servicios públicos en la década del noventa, este trabajo indaga si la política regulatoria del Estado argentino dependió de las variaciones del contexto macroeconómico. Siguiendo la hipótesis de Joskow (1974) los ciclos económicos expansivos debieron conllevar políticas regulatorias más flexibles hacia las empresas reguladas que los ciclos descendentes. En primer lugar, se analiza la regulación implementada considerando dos etapas: 1) vigencia del régimen de paridad cambiaria fija (1991- 2001) y 2) a partir de 2002 el abandono de la paridad y devaluación de la moneda. Posteriormente, dentro de cada una se identifican los ciclos económicos que se sucedieron y se los correlaciona con el accionar estatal en el servicio de agua y saneamiento. La elección de este caso se fundamenta no sólo en la importancia sanitaria que posee el servicio para la población sino también porque fue una concesión que culminó en reestatización.

La regulación estatal durante la convertibilidad

La reforma estatal implementada en la Argentina en la década del noventa, significó para el Estado el abandono de su rol de productor para encarar el de regulador. El traspaso de los servicios públicos de la órbita estatal a la privada, conllevó la instauración de entes reguladores. Dichos organismos debían ser autárquicos e independientes para brindar previsibilidad al ajuste contractual Estado-empresa. No obstante, las compañías no demandaron un marco de instituciones autónomas. La postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de los entes fue implícitamente negociada u ofrecida

*Licenciada en Ciencia en Política de Política (UBA). Becaria del Conicet e Integrante del Programa Sector Público y Reforma del Estado del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

para asegurar condiciones favorables de operación y la obtención de rentabilidades extraordinarias (Vispo, 1999).

Si bien la lógica de institucionalización reguladora indica que primero debe estar establecido el marco regulatorio, luego en consonancia con éste, crearse el ente regulador y finalmente proceder a la transferencia, esta secuencia adoptó características particulares en cada uno de los servicios públicos argentinos. La privatización del servicio de agua y saneamiento fue la única que cumplió con esta lógica. Para los sectores de gas y electricidad el marco regulatorio se estableció al principio, pero la creación de los entes fue posterior a la privatización. En el caso de las telecomunicaciones se transfirieron primero los servicios, luego se creó el marco regulatorio y finalmente se estableció el ente.

Puede comprobarse que el haber concebido a los entes de manera independiente (sin una política general de regulación que contemplase pautas acerca del funcionamiento esperado de los servicios) potenció las probabilidades de que se produjeran fenómenos de captura estándar o de cooptación bifronte¹ (Vispo, 1999). Al respecto Urbiztondo, Artana y Navajas (1998) sostienen que, si se considera el diseño y el contexto en el que se desempeñan, tanto el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) como el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) serían organismos menos vulnerables a la cooptación², mientras que el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)³, al presentar características opuestas a los anteriores, resultaba altamente capturable. A pesar de que en relación a su diseño, la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), podía considerarse menos expuesta a las presiones de

¹ En el primer caso, el regulador cede a la presión de un grupo de interés en particular, desviándose de su objetivo teórico de defender el interés público. En el segundo, el regulador es capturado simultáneamente por la empresa regulada y por su “principal” político, es decir que se acerca progresivamente hacia los intereses y expectativas de aquellos sin que por ello deba existir una coherencia entre los objetivos de estos dos principales. Aun cuando, estas posibilidades de cooptación se dan entre el regulador y las empresas reguladas o el poder político, cabe mencionar también que éste último puede ser capturado por los intereses de las firmas, por lo que ejercerá presiones políticas con el objeto de promover y servir a esos intereses particulares.

² Ambos fueron creados por una ley. Dadas las condiciones de las industrias (división en segmentos: generación, transporte y distribución) deben controlar a más de una empresa. La designación de los miembros del directorio está a cargo del PE con acuerdo del Parlamento. Estas autoridades permanecen en sus cargos por cinco años con la posibilidad de ser reelegidos indefinidamente y no poseen ningún impedimento relacionado con su desempeño anterior o posterior en alguna de las empresas reguladas. Se financian mediante una tasa porcentual sobre los ingresos de las empresas reguladas y las multas impuestas. Deben recurrir a audiencias públicas para definir cuestiones regulatorias de relevancia, disminuyendo así la posibilidad de actuar discrecionalmente.

³ Con la reestatización del servicio de agua y saneamiento (marzo de 2006), el ETOSS fue legalmente disuelto por el nuevo marco regulatorio aunque continúa ejerciendo parte de sus funciones.

las empresas reguladas, tuvo en los años noventa un alineamiento natural con el Poder Ejecutivo (PE) que le restó independencia a su desempeño⁴.

Por otra parte, a pesar de las diferencias de los abordajes, los trabajos de FIEL (1999) y de Azpiazu (2002) coinciden en señalar que las renegociaciones contractuales posprivatización constituyeron una característica distintiva del proceso privatizador y del modo en que se planteó y desarrolló la regulación estatal. El trabajo de FIEL (1999) puntualiza que las renegociaciones se originaron por dos cuestiones: 1) contratos mal diseñados y 2) situaciones imprevistas que alteraron las condiciones iniciales. En lo que respecta a la primera cuestión, afirma que “[...] varias de las renegociaciones que se plantearon durante 1997 y 1998 fueron consecuencia de un regular o mal diseño original. En todos los casos en que las ofertas en licitación contenían variables [...] o se incluyeron planes de inversión atados a proyecciones de demanda [...] o pagos de canon atados a proyecciones de demanda [...] se planteó la renegociación de los contratos o se redujo el canon (en una suerte de renegociación del contrato original en el caso de los puertos por el cual el gobierno cedió parte de sus ingresos)” (FIEL, 1999: 33). Frente a los imprevistos, los autores plantean la necesidad de recurrir a audiencias públicas a fin de transparentar las decisiones y disminuir el riesgo de oportunismo posterior. Considera que las modificaciones contractuales deben contar con la aprobación parlamentaria a fin de filtrar aquellas renegociaciones menos justificables y a la vez, dotar de seguridad jurídica a aquellas que efectivamente deban realizarse. Para Azpiazu (2002) las renegociaciones encaradas mostraron una importante discrecionalidad por parte del PE. Con la alteración de las tarifas de los servicios y de los compromisos de inversión establecidos en los contratos de concesión se llegó a modificar en algunos casos el propio objeto o alcance de las concesiones originales. La poca transparencia de las renegociaciones contribuyeron fundamentalmente a beneficiar los intereses empresarios por sobre los de los usuarios y consumidores.

En síntesis, durante la vigencia de la convertibilidad, la acción estatal en materia regulatoria se caracterizó por su segmentación, fragilidad e ineficiencia. La ausencia de una política general de regulación junto a las restricciones de diseño y de desempeño efectivo de los entes, resultó no sólo ineficiente sino también funcional a la consecución de intereses sectoriales. Al

⁴ El PE sólo fue responsable de su creación sino que varias veces la intervino. Recibe un mandato rígido en cuanto a la estructura y evolución tarifaria y toma decisiones sin efectuar consultas en audiencia pública. A pesar de tener a su cargo un importante número de empresas está fuertemente expuesta al lobby.

no haber existido un proceso de institucionalización uniforme -cada organismo regulador posee aspectos particulares en lo que respecta principalmente a su conformación y funcionamiento- se ha dificultado tanto la implementación como la articulación de mecanismos regulatorios efectivos. Esto generó dificultades en el resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores y significó menos controles para las prestatarias.

La regulación de los servicios públicos en los tiempos de la post convertibilidad

En enero 2002, con la promulgación de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, el gobierno de Duhalde instrumentó la devaluación del peso, poniendo fin a la convertibilidad. Se dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste de los contratos de la Administración Pública. El PE fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Se determinó un congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de los mismos. La ley generó las condiciones para replantear la relación que el Estado había mantenido con las empresas privatizadas durante la década del noventa. En este sentido, la propuesta gubernamental de establecer un marco regulatorio único buscaba superar las deficiencias regulatorias heredadas. Durante este gobierno se solicitó asistencia técnica al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI). En la Carta de Intención firmada con este último organismo (16/01/2003), se manifestó el interés por “desarrollar un nuevo marco regulatorio que podría reemplazar los controles de precios y tarifas actuales y facilitaría la reestructuración de las deudas por parte de las empresas prestadoras”⁵.

Bajo la presidencia de Kirchner, y considerando la disparidad de los marcos regulatorios existentes, cobró un nuevo impulso la necesidad de establecer un marco regulatorio general, a partir del cual, fijar un conjunto de condiciones que deberían cumplir todas las prestatarias. En este sentido, se le asignó a la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de Servicios Públicos (UNIREN)⁶, la elaboración de “[...] un Proyecto de Marco Regulatorio General para los Servicios Públicos correspondientes a la jurisdicción nacional; que

⁵[Trad. de la autora] Carta de intención con el FMI 16/01/2003 Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/loi/2003/arg/01/index.htm>.

⁶ Dicha Unidad continuaría el proceso de renegociación desarrollado a través de la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos pero presidida por el Ministro de Economía y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, quienes deben dictar las resoluciones de modo conjunto.

[contemplara] las condiciones básicas genéricas para todos los sectores”⁷. Esta cuestión estuvo presente también en las Cartas de Intención que el nuevo gobierno firmó en enero y marzo de 2004.

“El proceso de la renegociación requerirá un esfuerzo conjunto para consolidar el Marco y las instituciones reguladoras. Un proyecto de ley que se ha elaborado y será enviado en breve al Congreso, establece: (i) reglas claras para asegurar las inversiones comprometidas y la calidad y la sustentabilidad de los servicios ofrecidos; y (ii) mecanismos eficaces para la supervisión de los contratos y para permitir su corrección de acuerdo con la evolución de los servicios. [...] los marcos reguladores sectoriales existentes recuperarán efecto completo, aunque modificado para referir al nuevo marco general y reflejar el contrato de concesión renegociado”⁸.

“Estamos también apuntando a consolidar el marco regulador para el sector público. Dado que cierto tiempo adicional es necesario para una mayor discusión [...] con los expertos domésticos e internacionales, incluyendo el Banco Mundial, la legislación para implementar el nuevo marco será propuesta al Congreso durante la segunda mitad de 2004. El marco será formulado de una manera que sea completamente consistente con las concesiones renegociadas, apoye la participación del sector privado en la provisión de los servicios públicos, y nuestro objetivo social de proteger a los consumidores de bajos ingresos”⁹.

Tras una serie de escritos preliminares, la versión final del Proyecto del Régimen Nacional de Servicios Públicos (RNSP)¹⁰ –en la que a pesar de lo dispuesto, la UNIREN no participó en su redacción - se remitió al Congreso Nacional para su tratamiento el 24 de agosto de 2004. En este documento se identificó a la cuestión regulatoria como “una asignatura pendiente” a ser resuelta por el Estado. Éste “tiene el deber irrenunciable de regular, controlar, fiscalizar y, en suma, hacer cumplir al prestador plenamente para satisfacer las necesidades de usuarios y consumidores; respetar, resguardar y garantizar sus derechos y, concomitantemente, procurar que los servicios públicos y actividades de interés común sean instrumentos que coadyuven al desarrollo del país”. Asimismo, el acceso a los servicios públicos, y por sobre todo a aquellos vinculados a la subsistencia, “reviste el carácter de un derecho esencial del ser humano”¹¹.

El propósito del régimen general consistía en establecer un “conjunto de disposiciones básicas que den fundamento y sustento a las restantes normas que regularán cada servicio en particular”. De este modo, y en relación a las funciones asignadas al Estado, se establecía que

⁷ Decreto 331/03 Art.1 inciso d)

⁸ [Trad. de la autora] Carta de intención con el FMI 9/01/2004. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/loi/2004/arg/01/index.htm>

⁹[Trad. de la autora] Carta de intención con el FMI 10/03/2004.

Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/loi/2004/arg/02/index.htm>

¹⁰ Proyecto de Ley (0043-PE-04).

¹¹ El Estado debe garantizar al respecto el “cumplimiento de los principios de continuidad, regularidad, uniformidad, universalidad, accesibilidad y obligatoriedad”. Proyecto de Ley (0043-PE-04) pp. 4, 6, 9 y 10.

la determinación del plan de inversiones a efectuarse durante la prestación del servicio quedaba a su cargo.

La licitación pública¹² constituía el único procedimiento reconocido para que el Estado delegue a personas jurídicas públicas o privadas, con o sin fines de lucro o cooperativas, la prestación de los servicios públicos en carácter de concesiones, licencias o permisos. Estos otorgamientos podrían efectuarse siempre y cuando estuvieran previamente establecidos por ley, tanto el marco regulatorio específico como el órgano de control respectivo. Asimismo, dado que “la materia involucrada está regulada por el derecho público, es una actividad estatal -aunque prestada por terceros- directamente afectada a la consecución de la utilidad y el interés público”¹³, los prestadores quedarían sujetos exclusivamente a la normativa nacional y a los tribunales locales.

En materia de tarifas no sólo se planteaba la necesidad de que sean “justas y razonables, dentro del marco del riesgo empresario”¹⁴ sino que quedaba vedado el ajuste automático de las mismas, excepto por: a) mejoras en la eficiencia, b) motivos estacionales, c) expansión del servicio no prevista en el pliego licitatorio o contrato, d) razones extraordinarias, imprevisibles con arreglo a los Art. 25 y 26 del Proyecto y e) el principio de neutralidad tarifaria¹⁵. Respecto del carácter justo y razonable de las tarifas, se estableció como necesaria la garantía de calidad del servicio tal como se dispusiera en el pliego de licitación y en el contrato. Asimismo se ofrecía al prestador la posibilidad de obtener tanto “un ingreso suficiente para satisfacer los costos directos e indirectos del servicio como una rentabilidad razonable sobre el capital invertido”¹⁶ aunque sin que esto implicara en ningún caso garantizarle su rentabilidad. Vinculada también a la cuestión tarifaria, se introdujo la figura del “servicio solidario” (Art. 22) con el objeto garantizar, en cada marco regulatorio sectorial, que los hogares de menores recursos tuvieran acceso a los servicios públicos. Para ello se previó la conformación de un Fondo Solidario compuesto por aportes estatales, aportes de las empresas prestatarias y aportes de los restantes usuarios.

¹² En el Art. 9 se contemplaban como principios fundamentales los relativos a la publicidad, concurrencia, legalidad, transparencia e igualdad en el proceso licitatorio como así también se detallan los requerimientos que deben cumplir los pliegos.

¹³ Proyecto de Ley (0043-PE-04) p.13.

¹⁴ Proyecto de Ley (0043-PE-04) Art. 21 Inciso a) p. 38.

¹⁵ Proyecto de Ley (0043-PE-04) Art. 23 p.40 y 41.

¹⁶ Se entiende por esta “aquella similar a la alcanzada, en condiciones operativas equiparables, en otras actividades semejantes y de riesgo similar en el ámbito nacional e internacional” Proyecto de Ley (0043-PE-04) Art. 21 Inciso b) p.38.

Por otra parte, en el Título VI se contemplaban las modificaciones posibles de los contratos o las licencias y las sanciones previstas en aquellos casos de incumplimiento. Cabe destacar aquí que en caso de rescisión contractual, se preveía una indemnización al prestador por “daños y perjuicios debida y fehacientemente acreditados, con expresa exclusión del lucro cesante y sin perjuicio de los mecanismos o criterios de indemnización pretasada establecidos en las concesiones o licencias otorgadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente o los que surjan de los Marcos Regulatorios Sectoriales”¹⁷.

Definidos bajo la órbita del PE y creados por ley, los órganos de control tenían que asegurar la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores, de las provincias alcanzadas por la prestación del servicio en cuestión y de los veedores de los trabajadores de las prestadoras. Asimismo, se establecía como mecanismo de consulta la audiencia pública convocada por el ente regulador o a pedido de los sectores interesados que se encontraban legitimados en el proyecto.

El RNSP concitó objeciones desde diversos sectores. Las empresas se manifestaron en contra de tener que aportar una parte de sus beneficios al Fondo Solidario. Asimismo, rechazaron la no existencia de un ajuste automático de las tarifas y que el Estado tuviera potestad exclusiva para definir el plan de inversiones mientras ellas debían seguir garantizando la calidad de los servicios. Por su parte, tanto los usuarios como algunos legisladores consideraron que el aporte al Fondo Solidario financiado a través de un porcentaje en la factura representaba un aumento encubierto del costo de los servicios. Veían inapropiado que sólo los entes reguladores – sin participación del Congreso- tuvieran la facultad de modificar, en posibles renegociaciones, los criterios que el Estado había establecido previamente con las prestatarias. Los organismos internacionales de crédito estaban en desacuerdo con aquellas cuestiones vinculadas a un rol más intervencionista del Estado argentino –por ejemplo la definición de los planes de inversiones-.

A pesar de las mejoras que introducía, no se avanzó en su sanción. Diversas presiones impactaron directamente en el seno del PE por lo que se instruyó a los legisladores oficialistas a dejar en suspenso el proyecto hasta que concluyeran las negociaciones de la deuda argentina. Sin embargo, resuelta la situación de *default*, la discusión del proyecto no fue retomada.

¹⁷ Proyecto de Ley (0043-PE-04) Art. 27 Inciso a) p.43.

Reestatización de los servicios públicos privatizados

Con la cancelación anticipada de la deuda con el FMI (enero de 2006), la política del gobierno de Kirchner respecto de la renegociación de los servicios públicos privatizados, se vio menos limitada. Al reducirse la capacidad de injerencia del organismo en el proceso renegociador, las decisiones del gobierno adquirieron mayor autonomía aunque no constituyeron una estrategia uniforme de negociación. En la medida en que los consorcios privados pudieron mantener condiciones apropiadas de prestación, no existió injerencia estatal directa. Esos servicios mantuvieron las condiciones de operación establecidas en la década pasada y no fueron puestas en discusión (e.g. las telefónicas). En otros, cuando las falencias en la prestación se hicieron insalvables, la presencia estatal cobró relevancia a fin de resolver problemas puntuales (incumplimientos empresarios, falta de inversiones, etc.). La mayoría de estos servicios fueron constituidos como sociedades anónimas susceptibles de ser reprivatizados en el futuro (e.g. correo, agua y saneamiento, etc.). El recurso a la reestatización fue utilizado en última instancia ya que se buscaba que los consorcios privados continuasen con la prestación y que el Estado se hiciera cargo de las inversiones en infraestructura. En relación con la política regulatoria este contexto plantea nuevos interrogantes respecto de cómo se redefinirá el rol estatal en esos servicios - tipo de control a ejercer, su implementación, etc.- y a la vez cómo continuará en aquellos que permanecen en manos privadas. Asimismo, la reestatización no sólo muestra una mayor presencia estatal en los servicios sino también la crisis del esquema regulatorio implementado en la década pasada.

En resumen, hasta el momento, las deficiencias regulatorias heredadas de los noventa no fueron superadas. Por sobre las posibilidades de cambio presentadas en el proyecto de RNSP prevaleció la necesidad de recomponer la economía argentina y enfrentar las presiones externas. Superada esa coyuntura, las discusiones en torno a la regulación estatal no han prosperado y se suman nuevas cuestiones a considerar a partir de los servicios reestatizados.

Ciclos económicos y la regulación del servicio de agua y saneamiento

Joskow (1974)¹⁸ sostiene que “el impulso al cambio en las técnicas regulatorias proviene de las presiones aplicadas en las instituciones reguladoras existentes, por los cambios en el ambiente económico y político en el que funciona el proceso regulatorio” (Joskow, 1974:

¹⁸ [Trad. de la autora].

292). En relación a esto es que señala que en ciclos económicos descendentes, las decisiones hacia la empresa regulada se tornan más exigentes que cuando se trata de ciclos expansivos. Esto se debe a que, por ejemplo, en períodos con elevada inflación, las firmas al aumentar los precios accionan simultáneamente las revisiones regulatorias formales. “Mientras no aumentaran los precios, las comisiones reguladoras eran felices ‘viven y dejan vivir,’ ocupándose poco o no formalmente de la tasa regulatoria de retorno” (Joskow, 1974: 312). A partir de fines de los sesenta y principios de los setenta, producto de la inestabilidad económica, muchas de las agencias de control en Estados Unidos se vieron considerablemente presionadas en su desempeño. “Las firmas reguladas se quejaban de que sus ganancias netas continuaban desapareciendo mientras esperaban la actualización tarifaria. Los grupos de consumidores y los políticos se oponían a cualquier aumento de precios del consumidor y demandaban su derecho de ser oídos en los procedimientos regulatorios” (Joskow, 1974: 313). El problema consistía en que en el contexto económico inestable, “las firmas nunca parecían alcanzar las tasas de retorno permitidas en las audiencias y retornaban inmediatamente a la búsqueda de otro ajuste del precio” (Joskow, 1974: 313). De allí que el control regulatorio fuera mayor.

Cabe aquí analizar entonces si la política regulatoria aplicada en el caso argentino presentó este comportamiento descrito por Joskow. En Argentina entre los años 1991-2007 pueden distinguirse en materia económica cinco etapas: 1) 1991-1994: ciclo económico en ascenso, 2) 1995: 1-3: ciclo económico recesivo producto del “efecto tequila”, 3) 1995: 4 -1998: 2: ciclo económico expansivo, 4) 1998: 3- 2002: 1: ciclo descendente originado por la crisis rusa; la economía argentina entra en *default* y 5) 2002: 2 -2007: reinicio de la trayectoria ascendente. Establecidos estos ciclos se los correlaciona con la política regulatoria aplicada en el servicio de agua y saneamiento.

Ciclos ascendentes

1er. ciclo (1991-1994)

Este primer ciclo ascendente fue producto de la implementación de un programa de estabilización y reforma económica que controló rápidamente la inflación. Se estableció un tipo de cambio fijo que fue complementado con la paridad “un peso-un dólar estadounidense” (Ley N° 23.928 de Convertibilidad del Austral). Asimismo, se dispuso que la base monetaria debía estar respaldada en divisas. La imposibilidad de emitir dinero sin respaldo limitó tanto

las acciones del Banco Central como el financiamiento de los déficits presupuestarios del sector público (Damill et al., 2003). Con este programa se restringió la implementación de políticas anticíclicas y la economía se tornó más vulnerable a los cambios externos pues dependía fundamentalmente del acceso al crédito externo. La desaceleración de los precios produjo una apreciación real del peso que afectó la competitividad de la economía. Se contrajo la tasa de empleo por la pérdida de trabajo en los sectores de bienes transables y se presentó un crecimiento sostenido de los índices de pobreza e indigencia (Damill et al, 2003). El fenómeno de apreciación también deterioró el saldo del comercio. No existió un nivel de exportaciones acorde con el nivel de las importaciones, situación que se reforzó con la apertura irrestricta a los capitales externos.

Servicio de agua y saneamiento

Aun cuando en el servicio de agua y saneamiento se siguió la secuencia regulatoria lógica, los controles dispuestos presentaron limitaciones. El marco legal de la concesión del servicio no constituyó un texto ordenado sino que se trató de un conjunto de decretos y reglamentaciones dispuestos por el PE. Según Azpiazu y Forcinito (2004), muchas de estas normas resultaron de dudosa legalidad, pues fueron sancionadas bajo condiciones de ostensible discrecionalidad, nula transparencia, y sin la participación de los usuarios. La creación por decreto del ETOSS le restó legitimidad e independencia ya que sus facultades no fueron concedidas por el Parlamento sino por el PE. Su condición de entidad autárquica fue afectada por el modo de designación de sus autoridades. Se estableció que los cargos directivos se designaran a propuesta de las jurisdicciones involucradas (el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires), por lo que se exponía a la influencia de las fuerzas políticas dominantes en cada una de ellas. Estos directores se mantendrían en sus cargos durante seis años con posibilidad de una reelección y sin restricción legal alguna respecto de un empleo anterior o posterior vinculado a la empresa regulada. Este último aspecto “puede incentivar una actitud conciente o inconciente pro-empresa por parte del regulador” (Artana, Navajas, Urbiztondo, 1997: 12). Por otra parte, que la fuente de financiamiento se estableciera a partir de una tasa fija sobre la tarifa no propiciaba mayores incentivos para reducirla. Asimismo al no establecerse la discusión pública de su presupuesto se le quitó visibilidad a sus decisiones. El riesgo de captura se elevó aún más pues debía regular a una única empresa sin competencia potencial. La concesión a Aguas Argentinas S.A. -AASA- (1° de mayo de 1993) se efectuó bajo un régimen monopólico, manteniendo la integración vertical y horizontal de la empresa estatal: no se segmentó la producción de la

distribución de agua potable, ni se separó la generación y la distribución del agua del servicio de desagüe cloacal.

A pesar de que en el contrato de concesión se había prohibido efectuar aumentos tarifarios durante los primeros diez años de prestación -se autorizaba solamente la rebaja de las tarifas-, tras menos de un año de efectuada la privatización, el ETOSS (Resolución N° 81/94) autorizó un incremento tarifario por un adelanto de las metas de expansión. Esta modificación contractual evidenció el carácter oportunista de la oferta presentada en la licitación.

2do. ciclo (1995: 4 -1998: 2)

Tras la recesión vinculada a la crisis mexicana, se sucedió rápidamente un ciclo de expansión fomentado por la entrada de recursos financieros externos dirigidos fundamentalmente al sector público. “El financiamiento internacional captado por los organismos oficiales fue importante no sólo para financiar el déficit fiscal, sino también para suministrar divisas requeridas por la economía” (Damill, 2002: 176). A pesar de ser un ciclo más breve que el anterior, la economía mostró “un crecimiento acumulado del PBI del 22% y la tasa de crecimiento anualizada correspondiente resultó similar a la de principios de los noventa: 7,6%” (Damill, 2002: 166). Cabe señalar que a raíz del incremento de las obligaciones financieras externas y de los indicadores de endeudamiento, esta expansión fue seguida por un deterioro del balance comercial y un aumento de déficit en la cuenta corriente.

Servicio de agua y saneamiento

En el segundo ciclo ascendente también se presentaron signos de disminución de la regulación. Para febrero de 1997, el PE dispuso una nueva revisión contractual (Decreto N° 149/97). Con escasa especificidad respecto de la problemática que la fundamentaba y sin la participación del ETOSS como parte en esta renegociación -había sido excluido por decreto-, fue aprobada un acta acuerdo (Decreto N° 1167/97) que estableció una suerte de nuevo contrato, sin haberse convocado a una nueva licitación. Entre otras modificaciones sustantivas, vale destacar: la incorporación de un seguro de cambio que eliminó el riesgo devaluatorio sobre la operatoria empresarial; el reemplazo del cargo de infraestructura por el SUMA, SU: Servicio Universal¹⁹, MA: Medio Ambiente (pago fijo indexable y reajutable,

¹⁹ Según el Informe del ETOSS (2003), la creación de este cargo implicó “una disminución del riesgo comercial, al prorratear un cargo en todos los usuarios, lo que implica un menor riesgo de incobrabilidad. El SU es un subsidio de los usuarios existentes a favor de los nuevos usuarios”.

mediante el cual se incorporó el aspecto ambiental, cuestión que no estaba en el contrato original) y el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio) a ser abonado por los nuevos usuarios; la modificación del umbral (de 7% al 0,5%) para efectuar el ajuste por aumento de costos; la incorporación de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año, la extensión del plazo de cobertura del primer plan quinquenal y la postergación o cancelación de inversiones comprometidas junto a la condonación de multas por incumplimientos. Por otra parte, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) dependiente del PE fue adquiriendo mayor injerencia hasta que a partir de 1998 y hasta 1999, desplazó al ETOSS de su función reguladora. Mediante el Decreto N° 146/98 no sólo se la designó como autoridad de aplicación del contrato de concesión (con responsabilidad sobre la política tarifaria y la determinación de los planes de obras), sino que a su vez, quedó a cargo del nombramiento de los representantes de la jurisdicción nacional en el Directorio del ETOSS.

3er. ciclo (2002: 2 -2007)

“La depreciación real producida en 2002 cambió la estructura de rentabilidades de un modo extremadamente favorable para los sectores productores de bienes transables y ese cambio fue muy probablemente la chispa que detonó la expansión en ese año así como la recuperación de la inversión agregada” (Damill, 2005: 6 y 7). A partir del segundo trimestre del 2002, el ciclo económico declinante se revirtió. Los resultados del primer trimestre de 2007 confirman el ingreso en el quinto año de crecimiento consecutivo a una tasa promedio del 8,8%, situándose en 18,7% por sobre el máximo histórico anterior (1998)²⁰. Otros indicadores como la tasa de desempleo y el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza e indigencia también mejoraron. En el primer caso, el período se inició con un 21,5% en mayo de 2002, registrando para el primer trimestre de 2007 un descenso al 9,8%. Las personas bajo la línea de pobreza pasaron del 54,3% en octubre de 2002 al 25,5% en el segundo semestre de 2006 y aquellas bajo la línea de indigencia del 24,7% al 8% en esos mismos períodos²¹. En el lapso 2003-2005 la participación de los asalariados mejoró moderadamente pues del 34% en el 2002-2003 pasó al 38,6%. En relación con esto, la participación del capital descendió del 52,3% al 47,3%. Por último, si bien hubo un considerable descenso del coeficiente Gini (mayo de 2003: 0,4693 y segundo trimestre de 2006: 0,4458), la brecha de ingresos entre el decil más

²⁰ Informe de Coyuntura Nivel de Actividad –primer trimestre 2007- Ministerio de Economía y Producción.

²¹ Datos extraídos de www.indec.gov.ar

rico y el más pobre se acrecentó (mayo de 2003: 24,5% y segundo trimestre de 2006: 25,92%)²².

Servicio de agua y saneamiento

En el reinicio de la trayectoria ascendente (2002: 2 -2007) la regulación estuvo signada por los vaivenes de la renegociación contractual dispuesta para todos los servicios públicos privatizados, tras la caída de la convertibilidad. AASA era considerada una empresa en “situación de alta complejidad” por el alto grado de incumplimientos probados. Aunque se buscó establecer un nuevo acuerdo, la posibilidad de rescindir el contrato permaneció latente. Al inicio de la presidencia de Kirchner, la renegociación mantuvo una subsunción manifiesta a la negociación de la deuda argentina, tal como sucediera en la gestión de su antecesor. Dada la necesidad de lograr una solución favorable respecto de la situación de *default*, se retomó la lógica del proceso privatizador. Se buscó garantizar a la empresa la maximización de sus ganancias y condiciones de privilegio. Fue en el Acta Acuerdo firmada en mayo de 2004 donde esto quedó finalmente plasmado. Los beneficios empresarios debían ser asegurados a los efectos de contribuir indirectamente con el objetivo de subsanar la economía. El servicio de agua y saneamiento sería “intercambiado” por el apoyo del gobierno francés en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Finalmente, frente a la imposibilidad de arribar a un acuerdo consensuado, el Estado decidió poner fin a la concesión (Decreto N° 303/06) y hacerse cargo del servicio²³. Por una parte, el nivel de endeudamiento de la empresa resultó poco atractivo para nuevos inversores privados. Por otra, para AASA, las nuevas condiciones propuestas (financiamiento, diseño y ejecución de obras en manos estatales y congelamiento tarifario) no le resultaban favorables y estaba más propensa a retirarse²⁴. A través del Decreto N° 304/06 y su ratificación mediante la Ley N° 26.100 (mayo de 2006), se formalizó la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), una sociedad anónima con dominio estatal sujeta al derecho privado. Se dispuso que el 90% de acciones quedara en manos del Estado (capital intransferible)²⁵ y el 10% restante permaneciera en poder de los trabajadores. AySA mantuvo el esquema empresario de su antecesora pues no se dispuso ningún tipo de subdivisión de la

²² Estudio sobre distribución funcional del ingreso, brecha y coeficiente Gini. Evolución año 1993- 2º trimestre de 2006. Newsletter- noviembre de 2006, Equis investigación social. Disponible en: http://www.consultoraquis.com/NewsLetters/distribucion_del_ingreso_func.pdf

²³ Los principales argumentos gubernamentales se refirieron a los incumplimientos de los planes de expansión de obras y a los altos porcentajes de nitratos en el agua que afectaban la salud de la población

²⁴ Suez, empresa mayoritaria dentro de AASA, venía desarrollando una reestructuración empresaria a nivel internacional: 1) repliegue en América Latina, 2) apertura de nuevos mercados (China, Argelia, etc) y 3) diversificación hacia los sectores gasífero y eléctrico.

²⁵ En principio, se había dispuesto que podían ser transferidas sin control alguno pero un decreto complementario lo dejó sin efecto. Fue una concesión del PE para recibir el apoyo de sus legisladores.

compañía. El mantenimiento de este tipo de organización empresaria preservó una estructura sindical unificada. Conservó los activos de la concesión anterior e incorporó automáticamente a su planta a los trabajadores de AASA. Tanto su desenvolvimiento como la aprobación de su plan de acción y presupuesto quedaron bajo la supervisión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Para el caso del servicio de agua y saneamiento, los dos primeros ciclos de crecimiento de la economía (1991-1994 y 1995: 4 -1998: 2) coincidieron con la implementación de una política regulatoria flexible presentando incluso un sesgo pro-empresa. En el último período (2002: 2-2007) los controles también permanecieron menos exigentes a fin de alcanzar una solución a la situación de *default* de la economía. Concluida esa situación, el agotamiento de la política regulatoria se hizo nuevamente evidente a partir de la decisión de reestatizar el servicio. Las condiciones irregulares de la prestación (baja calidad del agua, incumplimientos en las inversiones, etc.) mostraron que en parte se había llegado a la situación de rescindir el contrato por fallas en la regulación.

Ciclos descendentes

1er. Ciclo (1995: 1-3)

Tal como lo explica Damill (2002), la suba de la tasa de descuento por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos a partir de febrero de 1994, elevó las tasas de interés internacionales, deteriorando las condiciones financieras, particularmente la disponibilidad de crédito. De ese modo, la sostenida acumulación de reservas en Argentina y en México se vio afectada, produciéndose en este último una corrida de la moneda que hizo que se abandonara la paridad cambiaria y se pasara a un régimen de flotación. En Argentina, “el efecto tequila” originó una etapa contractiva que se extendió durante tres trimestres, mostrando una “declinación del producto, del máximo anterior al mínimo subsiguiente, de alrededor del 6%” (Damill, 2002: 166). A partir de un paquete de apoyo provisto por el FMI este contexto fue superado rápidamente: se frenó la corrida contra los bancos, se retuvo la salida de divisas y se recuperó el nivel de actividad. El régimen de convertibilidad permaneció vigente pero la economía se “movió hacia un ajuste del balance de pagos por el mecanismo de la recesión” (Damill, 2002: 159).

2do. ciclo (1998: 3 – 2002: 1)

Hacia agosto de 1998, la crisis de Rusia afectó profundamente la economía argentina²⁶. Se iniciaba un ciclo extendido de contracción económica que pondría fin al régimen de paridad cambiaria. La situación en la que el acceso al crédito externo había posibilitado postergar el ajuste a corto plazo del déficit del balance de pagos, había encontrado su límite. La acumulación progresiva de pasivos con el resto del mundo, había adquirido un volumen muy abultado por lo que las expectativas de los acreedores respecto al cumplimiento de las obligaciones de pago comenzaron a deteriorarse. Presentándose estas expectativas desfavorables, subió la prima de riesgo, que impulsó a su vez, la suba de la tasa de interés interna. Sin embargo, la insolvencia del sistema se había tornado tan profunda que no logró atraer capitales a pesar de que la tasa era cada vez más alta. La tendencia declinante de ingreso de capitales se convertiría en salidas netas hacia el primer trimestre de 2001. Asimismo, la cuenta corriente se volvió más difícil de equilibrar pues se presentaba una menor respuesta del nivel de actividad. Al declinar las reservas, y con ello la cantidad de dinero circulante y de crédito, el producto se contrajo, desplazándose la economía hacia una situación de recesión prolongada. Las cuentas fiscales se deterioraron considerablemente debido a que los principales tributos dependían del nivel de actividad que había caído. Las políticas aplicadas por el gobierno de De la Rúa, no alcanzaron los resultados esperados por lo que se profundizó el contexto económico recesivo y depresivo. A fines de 2001, se produjo una corrida contra el peso y el sistema financiero que precipitó la caída del gobierno. En enero de 2002, se abandonó el régimen de convertibilidad, la economía argentina estaba en *default*. La devaluación de la moneda impactó directamente en la población asalariada pues su participación en el ingreso total presentó para el lapso 2002-2003 un mínimo histórico del 34% frente a un 52% del capital. Asimismo, tanto brecha polar como el coeficiente Gini encontraron en el año 2002 valores históricos de concentración e inequidad (coeficiente Gini-octubre de 2001: 0,4650 - mayo de 2002: 0,4694 - octubre de 2002: 0,4734 y la brecha para esos mismos lapsos: 27,17%, 29,80% y 27,17%)²⁷.

²⁶ El impacto que tuvo en Brasil profundizó la crisis en la Argentina a raíz de la vinculación de ambas economías.

²⁷ Estudio sobre distribución funcional del ingreso, brecha y coeficiente Gini. Evolución año 1993- 2º trimestre de 2006. Newsletter- noviembre de 2006, Equis investigación social. Disponible en: http://www.consultoraequis.com/NewsLetters/distribucion_del_ingreso_func.pdf

Servicio de agua y saneamiento

Los ciclos contractivos no presentaron modificaciones respecto de la tendencia regulatoria dada desde el inicio de la privatización. A diferencia de lo esperado según la relación planteada por Joskow (1974), durante estos dos ciclos, la regulación del servicio no aumentó sino que por el contrario continuaron presentándose situaciones menos rígidas que favorecieron directamente a la prestataria. Transcurrido el segundo año de concesión (1995) se constató un incumplimiento generalizado de inclusive de aquellas obras que habían sido utilizadas como justificación para el aumento tarifario del año anterior. En julio de 1999, mediante resoluciones de la SRNyDS (aprobadas por el Decreto 1369/99), se introdujeron nuevos cambios relativos a la regulación tarifaria. Se estableció un mecanismo que combinó un sistema de “precio tope invertido” -pues se le aseguraba a AASA el aumento de las tarifas en términos reales pero no la disminución de las mismas a los usuarios- y elementos del mecanismo de *cost plus*. Respecto de éste, se contempló el traslado de los aumentos en los costos o las compensaciones por insuficiencias en los ingresos, pero se omitió la fijación de un límite a la tasa de ganancia. En lo que respecta al régimen sancionatorio, se introdujeron modificaciones que no sólo disminuyeron -en términos generales- los valores de las multas sino que también debilitaron la capacidad de control del ETOSS, ya que los beneficios de no cumplir podían resultar mayores que la penalidad a pagar (ETOSS, 2003: 22). Posteriormente, en enero de 2001, AASA y el ETOSS firmaron un acta acuerdo que aprobó el segundo plan quinquenal y un aumento del 10,5% en la tarifa promedio. Se estableció el compromiso de cumplir el plan de inversiones retrasado y de adelantar algunas de las inversiones previstas. A tal efecto se dispuso que los incrementos tarifarios dispuestos para los años 2001 al 2003 fueran depositados en un fideicomiso a cargo de AASA y cuyo control de ejecución recaería en el ETOSS. Este fideicomiso fue formalizado recién en agosto de 2003. AASA se vio favorecida pues a la vez que se le convalidaron los incumplimientos contractuales, las nuevas inversiones serían financiadas mediante el aumento tarifario dispuesto.

El único elemento distintivo a considerar es el establecimiento -desde 1999- de una Comisión de Usuarios (financiada por el Ente) encargada de la defensa de los usuarios y cuya consulta para el Directorio era de carácter “no vinculante”. Azpiazu y Forcinito (2004) señalan que este modelo de participación generaba segmentación entre las asociaciones que integraban la comisión y las que no lo hacían y que el tipo de financiamiento ponía en riesgo su independencia. Sin embargo, puntualizan que dicha comisión ha presentado documentos

críticos respecto del modelo de concesión y de las actuaciones del propio ETOSS, la empresa, el PE.

Con respecto al proceso renegociador iniciado en enero de 2002, el caso de AASA no fue la excepción al desarrollo general que ya se describiera. Durante la presidencia de Duhalde, las presiones a favor de la prestataria estuvieron presentes situación que le permitió sortear los cuestionamientos en torno a los altos niveles de incumplimientos empresarios. Si bien constituyó una de las renegociaciones más avanzadas, quedó finalmente semiparalizada, postergándose su tratamiento para el gobierno que lo sucedió.

Comentarios finales

Si bien en el servicio de agua y saneamiento la política regulatoria más flexible coincide con los ciclos de expansión de la economía argentina, la vinculación que Joskow (1974) plantea entre estas dos variables no se mantuvo durante los ciclos contractivos. Durante toda la etapa analizada (1993-2007) la regulación del servicio tendió a favorecer los intereses de AASA por sobre los de los usuarios y consumidores. Incluso la reestatización plantea algunas dudas respecto de los controles implementados para AySA.

En la etapa de la convertibilidad, los crecientes incumplimientos en relación a las metas de expansión del servicio e inversiones comprometidas constituyeron uno de los rasgos distintivos de esta concesión. Las constantes modificaciones normativas desnaturalizaron las cláusulas contractuales originales, permitiendo sucesivos aumentos tarifarios que superaron los precios locales. Justificada en la necesidad de financiar inversiones –que finalmente no se concretaban-, la evolución creciente de las tarifas favoreció el incremento de los ingresos y la rentabilidad de la concesionaria. Las tarifarias registraron una suba del 88% para el total del período (1993-2002). La factura promedio de \$14,56²⁸ en mayo de 1993, llegó a \$27,40 en enero de 2002 (ETOSS, 2003). Respecto del cumplimiento de metas y objetivos de inversión previstos en el contrato, el grado de ejecución en el primer quinquenio (1993-98), fue sólo del 58%. En el segundo (1999-2003), las inversiones realizadas en los años 1999 y 2000 se correspondieron en su totalidad con las previstas pues se retrasó dos años la revisión de las metas y fueron aprobadas ex-post. En el 2001 el grado de ejecución fue del 62%, mientras que en el 2002 caería al 19%. La empresa ejecutó para el período 2001-2002, el 37% de las

²⁸ Para AASA el aumento de la tarifa fue del 52,14% ya que considera el valor de la oferta en: \$18,01 (al valor por servicios básicos agrega \$ 3,45 por otros cargos).

inversiones comprometidas. Desde 1993 a 2002, la expansión de la cobertura del servicio de agua potable, sólo cubrió un 79% de los habitantes frente al 88% estipulado en el contrato. En el servicio de cloacas sólo alcanzó el 63% frente al 74% previsto. El tratamiento de efluentes cloacales presentó su mayor incumplimiento en el tratamiento primario de aguas servidas: del 74% comprometido sólo alcanzó el 7%. Las inversiones en rehabilitación y renovación no fueron eficaces para mejorar los niveles de pérdida. Este problema repercutió en casi el 70% de la red con una baja en la presión del agua provista (ETOSS, 2003). Entre 1994 y 2001 la rentabilidad de AASA fue muy elevada, registrando en promedio una tasa de beneficio sobre el patrimonio neto del 20%. Sin embargo, su estrategia consistió en financiar sus inversiones mediante el endeudamiento externo.

Tras la caída de la convertibilidad, la política adoptada por el gobierno de Kirchner se relacionó con los compromisos asumidos con los organismos internacionales de crédito y la renegociación de la deuda argentina. El voto favorable de Francia en el consejo de administración del FMI era indispensable para la aprobación de las revisiones del organismo. AASA capitalizó esta situación externa al proceso renegociador y firmó el Acta Acuerdo en mayo de 2004 en condiciones muy favorables a pesar de existir razones para rescindirle el contrato.

La reestatización del servicio a cargo de AySA también plantea algunas incertidumbres respecto de los controles a efectuar. Los cuestionamientos hacia el régimen jurídico de la nueva empresa se dieron en torno a la falta de transparencia y a la reducción de los controles que propicia dicha figura. AySA no está obligada a llamar a licitación pública para contratar y realizar sus compras. Los controles internos y externos que se aplican son únicamente los que ejercen la Sindicatura General de la Nación (Sigen), dependiente del PEN y la Auditoría General de la Nación (AGN) que responde al Congreso Nacional. La designación como presidente del Directorio de Carlos Ben -ex director adjunto de AASA-, fue observada por los legisladores opositores. No sólo se necesitaría modificar la ley para designar a otra persona sino que se estaba avalando su nombramiento sin concurso público. Efectuado el traspaso a la órbita estatal, mediante la Ley N° 26.221 (febrero de 2007) se dispuso el nuevo marco regulatorio que ratificó la responsabilidad estatal en el suministro, mantenimiento y expansión del servicio. Aun cuando este marco fue establecido por una ley y no por un decreto, su presentación y tratamiento legislativo deben ser observados. El PEN buscó con urgencia su aprobación (no existieron instancias de consulta ni de participación de los usuarios) y fue

escaso el debate parlamentario²⁹. El marco regulatorio reconoce el “carácter de derecho humano de acceso al agua” pero no presenta una definición clara respecto del acceso universal. Establece que el régimen tarifario debe cumplir con la universalización del servicio (Art.74) pero cuando refiere a la tarifa social, señala la necesidad de identificar los casos prioritarios (Art.76). Así definida, pareciera que no se considerará a la totalidad de quienes la necesiten. Por otra parte, los requisitos de calidad del agua disminuyeron. La exigencia de mantener un nivel mínimo obligatorio de presión, se suplantó por la idea de que AySA debe procurar alcanzar ese nivel.

Respecto de la regulación del servicio y la planificación de las inversiones es ostensible la injerencia asignada al Ministerio de Planificación Federal. Esta centralización de competencias pone en cuestión la independencia de los organismos creados. El carácter autárquico dispuesto para el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y la Agencia de Planificación de Inversiones (APLA) encuentra importantes limitaciones. El ERAS posee menos funciones que el ETOSS. Dentro de sus competencias no figuran el establecimiento de las tarifas ni la fijación y modificación de las metas de expansión del servicio. Tampoco tendrá facultad para sancionar a AySA. Estas funciones son asumidas por la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal³⁰. Por otra parte, el modo de elección de las autoridades en el ERAS y la APLA, carece de la transparencia requerida para estos casos. No habiendo concursos público, el PEN designa a los integrantes de los respectivos Directorios. Esta situación genera compromisos políticos que pueden interferir en el desarrollo de la gestión. En relación a la participación de los usuarios no se propició un esquema más amplio del que hubiera con anterioridad. La Sindicatura de Usuarios, presenta una conformación y funciones semejantes a la Comisión de Usuarios del ETOSS. Asimismo, parece presentarse un retroceso respecto del mecanismo de audiencias públicas. Al carecer el Ente de facultades para establecer el esquema tarifario y/o las metas de expansión, no quedan definidas las instancias en que las audiencias deberían desarrollarse. Actualmente, a pesar de que el ETOSS fue legalmente disuelto, se dispuso que quedara a cargo de las funciones regulatorias debido a que ni el ERAS y la APLA aún no han sido constituidos.

²⁹En diciembre de 2006, a sólo dos semanas de su ingreso, el proyecto ya había sido aprobado en el Senado. Los diputados de la oposición lograron frenar su aprobación no dando quórum para sesionar. A inicios de 2007, el proyecto fue finalmente aprobado tras 45 minutos de debate.

³⁰ Las metas de expansión son fijadas por la Agencia de Planificación, cuya presidencia es detentada por el Subsecretario de Recursos Hídricos.

Por lo expuesto, las características adquiridas por la regulación estatal en el servicio de agua y saneamiento no pueden ser explicadas a partir de los ciclos de ascenso o descenso de la economía argentina. Su comprensión parece estar más vinculada al tipo de relación establecida entre el Estado y el sector privado. Dicho estudio será encarado en un futuro trabajo.

Agosto 2007

Bibliografía

Artana, D., Navajas, F. y Urbiztondo, S. (1997) “La regulación económica en las concesiones de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires y Corrientes, Argentina”. Documento de trabajo de la Red de Centros R-312, septiembre, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.

Azpiazu, D. (2002) *Las privatizaciones en Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*. Buenos Aires: CIEPP/OSDE.

Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2001) “La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana”, en Azpiazu, D., Forcinito, K. y Schorr, M. “Privatizaciones en la Argentina. Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional”, Documento de Trabajo N° 9 del proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires, diciembre.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003) *Crónica de una sumisión anunciada: Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Damill, M. (2002) *Política económica en economías abiertas*, Carpeta de trabajo-Universidad Virtual de Quilmas.

Damill, M. (2005): “Ahorro, inversión y superávits sectoriales: el escenario posterior a la crisis de 2001-2002”, Nuevos Documentos CEDES 2006/24.

Damill, M., Frenkel, R. y Juvenal, L. (2003) “Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina”, Versión preliminar.

Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2003) *Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 135.

FIEL (1999) *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Gerchunoff, P., Greco, E. y Bondorevsky, D. (2003) “Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002”.

Santiago de Chile: *Serie Gestión Pública* N° 34. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL.

Joskow, P. (1974) "Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation", *Journal of Law and Economics*, vol. 17, N°2, Oct. pp. 291-327.

Urbiztondo, S., Artana D. y Navajas F. (1998) "La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos". *Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 38 (otoño).

Vispo, A. (1999) *Los Entes Reguladores. Problemas de Diseño y Contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Documentos

-Leyes, decretos y resoluciones ministeriales.

-Acta Acuerdo con Aguas Argentinas S. A. [en línea]

Disponible en: http://www.uniren.gov.ar/agua/acta_acuerdo_aasa.pdf

-Aguas Argentina S. A. Memorias y Balances de AASA (1993-2005).

-Contrato de Concesión Aguas Argentinas S.A. [en línea]

Disponible en: http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Pliego-OSN.html

-Estudio sobre distribución funcional del ingreso, brecha y coeficiente Gini. Evolución año 1993- 2° trimestre de 2006. Newsletter- noviembre de 2006, Equis investigación social. Disponible en: http://www.consultoraquis.com/NewsLetters/distribucion_del_ingreso_func.pdf

-ETOSS (2003) Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A. (Nota UNIREN N°73 del 15 de agosto de 2003), septiembre.

-Informe de Coyuntura Nivel de Actividad –primer trimestre 2007- Ministerio de Economía y Producción.

Diarios: Clarín, La Nación y Página 12 (versiones digitales).

Páginas webs : www.etoss.org.ar: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios. <http://infoleg.mecon.gov.ar>: Información Legislativa, www.mecon.gov.ar: Ministerio de Economía, <http://www.presidencia.gov.ar>: Presidencia de la Nación, www.uniren.gov.ar: Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos, www.aysa.com.ar : Agua y Saneamientos Argentinos S.A.