



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



**DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL
NÚMERO 15 – AÑO 2011**

**“Algo nuevo, algo usado, algo
prestado...” La reestatización del
servicio de agua potable y
saneamiento del Área Metropolitana
de Buenos Aires.**

Mariela Verónica Rocca

“Algo nuevo, algo usado, algo prestado...” La reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Mariela Verónica Rocca*
maverocc@yahoo.com.ar

Introducción

Tras la crisis del Estado de Bienestar, en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo, la transferencia de los servicios públicos al sector privado conllevó la reestructuración de la naturaleza de la intervención estatal: debía recrear la competencia en -o por- el mercado más que procurar sustituirlo. A diferencia de otros servicios, en el sector de agua potable y saneamiento, el estímulo a la competencia resultó relegado o ignorado. Producto de la inviabilidad económica de duplicar la infraestructura de transporte y de distribución del servicio, se estableció como modo dominante de gestión el del monopolio privado.

Aun cuando la injerencia regulatoria estatal se tornó indispensable, la regulación no resultó tan efectiva como se esperaba. Problemas de asimetría de la información, falta de transparencia y de responsabilidad en la toma de decisiones, corrupción y un débil desarrollo institucional de las agencias reguladoras, generaron situaciones contractuales altamente propicias para las compañías (Hall, 2002; Hall y Lobina, 2002, 2006; Lobina y Hall, 2003; Castro, 2004 y Vargas y Seppälä, 2004). Quedaron de lado las metas previstas en cuanto a la búsqueda del bienestar de la población y el cuidado del medio ambiente. Mediante la “mercantilización” de un derecho humano se procuró asegurar ganancias extraordinarias a ciertas firmas que se tornaron preponderantes en el sector.

Justificados en la necesidad de financiar inversiones -que finalmente no se concretaban-, las operadoras privadas efectuaron sucesivos aumentos tarifarios. Como señala Castro (2004), la incorporación de las poblaciones más carenciadas se vio afectada tanto por la renuencia empresaria a ampliar la cobertura hacia esos sectores no rentables como por los altos cargos de conexión establecidos. Asimismo, la recurrencia a constantes renegociaciones contractuales terminó por cancelar o posponer la realización de parte importante de los compromisos de inversión fijados en los contratos originales. La inversión en infraestructura quedó circunscripta al mantenimiento y se efectuaron mejoras en aspectos comerciales que no requerían un uso intensivo de capital (Castro, 2004).

A comienzos de este nuevo siglo, especialmente en América Latina, donde la estrategia privatizadora logró afianzarse, se advierte que la mayoría de los operadores internacionales se ha retirado de las prestaciones y que muchos servicios que estaban a su cargo fueron reestatizados (Ducci, 2007). En el caso argentino, específicamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, la concesión del servicio de agua potable y saneamiento fue rescindida en marzo de 2006 y se dispuso la creación de la empresa estatal Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA)¹.

*Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Posdoctoral del Conicet.

¹En Argentina, de los trece servicios concesionados durante la década del noventa, ocho fueron reestatizados (Área Metropolitana de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Tucumán, Salta,

Habiendo el Estado Nacional retomado la prestación, este artículo se interroga por: a) la creación y el desempeño de AySA (resultados económico-financieros, nivel de cobertura alcanzado, inversiones, etc.) y b) las características y funcionamiento del diseño regulatorio dispuesto (marco regulatorio, estructura tarifaria, ente de control, etc.). Se analizan también continuidades y rupturas que, en términos de gestión y regulación del servicio, se presentan respecto del período concesionado a Aguas Argentinas S.A. (AASA) -mayo 1993/marzo 2006-.

Desde la perspectiva de la sociología política, el accionar estatal en materia regulatoria es abordado a partir de la noción de capacidades estatales, atendiendo tanto su dimensión administrativa como relacional. Respecto de la dimensión administrativa, se examina el diseño regulatorio vigente, su correspondencia con los recursos materiales y humanos provistos a los organismos encargados de la regulación. Asimismo, se analiza la distancia existente entre las funciones formalmente asignadas y las propiamente ejercidas por dichas agencias. Desde el aspecto relacional, son consideradas las medidas adoptadas y la interacción del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con otros actores estatales y sociales. Entre los primeros se contemplan a AySA, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), la Agencia de Planificación (APLA) y el Congreso Nacional (CN). En relación a los actores sociales, sólo se toma en cuenta al Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS) por su activa participación en la gestión del servicio.

A partir de la identificación de los respectivos recursos de poder de estos actores, se reconstruyen las lógicas de acción desplegadas para lograr sus objetivos. Asimismo, se observa cómo la red de política establecida entorno al servicio desde los noventa, influyó en la manera en que se efectuó su pasaje a la órbita estatal. Cabe consignar que como recursos de poder estatales se contemplan: a) las facultades asignadas por la legislación para actuar en la gestión del servicio, b) la capacidad de negociación, alianzas y apoyos de actores no estatales involucrados y c) los objetivos políticos respecto del desenvolvimiento del servicio. En lo que refiere al actor social se identifica: a) la capacidad para establecer alianzas y b) la actitud de cooperación o conflicto mantenida con las agencias estatales.

El análisis cualitativo desarrollado se nutre de la integración de datos e información provenientes de documentos, legislación y estadísticas oficiales, informes y balances empresarios, artículos periodísticos y entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

El artículo se organiza en seis apartados. En el primero de ellos, se presenta el marco analítico referido a capacidades estatales, a partir del cual se analizará el desempeño estatal en la regulación del servicio considerado. El segundo apartado se centra en las razones que llevaron a la creación de AySA, el debate legislativo suscitado y los aspectos formales definidos en relación a su constitución. Asimismo, se considera el papel desempeñado por el SGBATOS en esta instancia. En el tercer apartado, buscando semejanzas y diferencias con el esquema vigente durante la gestión privada, se caracteriza el nuevo marco regulatorio. Mientras que en el cuarto, se estudia específicamente el modo en que se desenvuelve la regulación estatal. El quinto apartado tiene por objeto examinar aspectos económicos, sociales y laborales

Catamarca y La Rioja) y cinco permanecen en manos privadas (Córdoba, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero y Formosa).

vinculados a la gestión de la nueva empresa. Por último, el sexto apartado está destinado a las reflexiones finales de este trabajo.

Palabras claves: servicio de agua potable y saneamiento - capacidades estatales- regulación estatal- reestatización.

1. Capacidades estatales desde un abordaje relacional

Luego de los procesos de reforma estructural llevados a cabo en buena parte del mundo a partir de la década del setenta, una vasta literatura ha reconocido el carácter imprescindible del Estado como regulador y orientador de las actividades económicas, aún en economías proclives al mercado. Pero la necesaria intervención estatal no es sinónimo de la efectividad de la misma. Es por esto que numerosos autores han desarrollado argumentos teóricos y estudios empíricos acerca de las capacidades con las que los Estados deben contar para cumplir eficazmente con sus tareas (Tobelem, 1992; Hilderbrand y Grindle, 1994; Grindle, 1996; Hall, 2002; Oszlak y Orellana, 2002; Mizrahi, 2004, etc.).

Tomando como punto de partida esos estudios, el enfoque aquí adoptado se fundamenta en lo desarrollado por Palermo (1998), Alonso (2007) y Repetto (2007). Se considera que la inclusión de la dinámica política planteada en el nivel Estado-sociedad, enriquece la explicación respecto de la posible distancia entre objetivos y capacidades estatales, a la hora de formular, implementar y mantener una política pública. Además de analizar las capacidades técnico-administrativas del aparato estatal, es necesario estudiar la incidencia de los intereses, recursos y estrategias desplegados por los diversos actores involucrados en la cuestión. Esto permite tener información respecto de su poder de voz y veto en la definición de las políticas, y así poder explicar acabadamente las razones que llevan al Estado a obtener un determinado resultado y eventualmente, a su modificación.

En los análisis de los autores referidos, la construcción y el desarrollo de instituciones poseen un lugar central. Esto se debe a que las instituciones brindan un marco posible e históricamente conformado, en el que se constituyen y luego operan las capacidades estatales. Conceptualmente parten de la noción de “instituciones” propuesta por North (1993), para quien éstas constituyen las “reglas de juego” a partir de las cuales se estructuran expectativas e incentivos en el intercambio político, social o económico². En el planteo de North, las instituciones contribuyen fundamentalmente a reducir la incertidumbre, puesto que proporcionan un marco estable de reglas que incide en la determinación de los costos de transacción. No obstante, no todo marco es eficaz en este cometido pues la calidad de las instituciones juega un papel clave al respecto. Retomando lo planteado por Coase (1960),

²Las instituciones pueden ser formales, tales como las constituciones, leyes y reglamentaciones, o informales, como en el caso de las convenciones y los códigos de conducta generalmente no escritos. A su vez, se presenta una distinción conceptual entre “instituciones” y “organizaciones”, refiriendo con estas últimas a los “jugadores”. Es decir, según North, las organizaciones son conjuntos de jugadores unidos por un propósito común que buscan obtener beneficios de la estructura de oportunidades socialmente disponible, y sobre la cual, a su vez, las instituciones operan. De esta interdependencia es que surge la estabilidad y el cambio en las reglas del juego.

North destaca la importancia económica de los costos de transacción debido a la incidencia que poseen sobre los costos totales de producción³.

En lo que refiere al cambio institucional, las transformaciones permanentes a las que están expuestas las instituciones de ningún modo contradicen su estabilidad y generalmente se presentan de manera incremental y no discontinua. Esto se debe a que, a diferencia de las normas formales que pueden cambiar rápidamente por decisiones políticas o jurídicas, las limitaciones informales insertas en costumbres y códigos de conductas son más resistentes (North, 1993).

Teniendo en cuenta entonces los conceptos precedentes, la noción de capacidades estatales planteada por los autores mencionados, no sólo explora una dimensión técnico-administrativa, al igual que la mayoría de la literatura referida al tema, sino que también incluye una dimensión relacional en la que se evidencian “interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política” (Alonso, 2007: 13). Tal como señala Palermo (1998:12), “[...] el análisis político es esencial para el análisis de capacidades, simplemente porque [...] constituirá el apuntalamiento principal de la decisión y el diseño”.

Puntualmente la dimensión técnico-administrativa refiere a las competencias y habilidades vinculadas con el funcionamiento interno del aparato estatal para la adopción e implementación de políticas. Esta mirada toma el desempeño de los cuerpos administrativos y con ello, los incentivos necesarios para mejorar la calidad de sus tareas y resultados. Las organizaciones requieren así de funcionarios altamente calificados y “de la conformación de un *ethos* profesional que promueva el prestigio de la carrera en el sector público” (Alonso, 2007: 20). Asimismo, se contempla las relaciones interinstitucionales y la articulación entre los niveles técnicos y los niveles de decisión política. Esta dimensión administrativa es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere, para ello, la dimensión relacional de las capacidades estatales (Repetto, 2007).

La dimensión relacional alude a la relación de las agencias estatales con los actores que conforman el entorno socioeconómico. A diferencia de la dimensión técnico-administrativa donde la mirada está puesta al interior del funcionamiento estatal, en este caso, el eje del estudio es trasladado al vínculo dado entre Estado y sociedad. La incorporación del análisis político permite conocer el contexto institucional y organizacional sobre el que el Estado operará e interactuará con los actores sociales, profundizando a la vez, en el carácter que adquirirán dichas relaciones. Considerar el modo en que se distribuyen las oportunidades de veto e influencia entre los actores involucrados necesariamente refiere a la capacidad del Estado para incentivar cambios en el desenvolvimiento de esos actores o evitar que sus disposiciones sean bloqueadas por éstos. Su imbricación en una red de relaciones con actores sociales influyentes es lo que asegura que finalmente, la intervención estatal se torne efectiva pues refuerza sus posibilidades de desarrollar las políticas que se propone (Alonso, 2007).

³North (1993) identifica tres componentes de los costos de transacción: definición, protección y cumplimiento forzado de los derechos de propiedad hacia las mercancías. Los primeros se relacionan con la necesidad de medir y definir los atributos de las mercancías intercambiadas y con los consecuentes costos de información que esto conlleva. Los costos de protección son resultado de la vigilancia del cumplimiento de los contratos de propiedad. El último componente se presenta en situaciones de incumplimiento contractual, pues los acuerdos se hacen cumplir de manera forzada.

Es también relevante en esta dimensión, que el estudio de la acción estatal, tenga en cuenta las preferencias e intereses de esos actores y sus respectivos recursos de poder. Estas preferencias, intereses y recursos, a su vez, deben ser considerados para dar cuenta del impacto de determinada política sobre el mapa político inicial. Es en estos términos que resulta posible “observar el modo que el sendero histórico de desarrollo de una determinada arena política condiciona el proceso de cambio institucional, pues ilumina los arreglos institucionales preexistentes y cuánta capacidad mantienen [...] para adaptarse, bloquear o interactuar con el establecimiento de nuevas reglas” (Alonso, 2007: 33).

Caracterizadas estas dos dimensiones, las etapas de análisis propuestas por estos autores comprenden una primera instancia de identificación de brechas de capacidades institucionales para posteriormente pasar al estudio de la estructura de relaciones planteada entre los actores estatales y sociales comprendidos en la ejecución de la política.

Tomando como referencia clasificaciones de brechas de capacidad presentadas en trabajos que lo precedieron (Tobelem, 1992; Palermo, 1998 y Oszlak y Orellana, 2002), Alonso (2007) las reagrupa considerando dos niveles de análisis. Un nivel macro institucional que permita dar cuenta de la existencia o no del entramado institucional necesario (reglas formales e informales que incentiven determinados comportamientos de los actores) para llevarla adelante, y otro nivel micro institucional en el que se consideran las capacidades organizacionales requeridas para que las agencias puedan lograr los objetivos propuestos. Distingue tres clases de brechas de capacidad que pueden plantearse en el macro entorno institucional y dos en el micro entorno.

Las referidas al entorno macro institucional son: 1) brechas político-institucionales, 2) brechas identificables a nivel de las relaciones interinstitucionales, y 3) brechas vinculadas a la carrera en la función pública. Las primeras remiten a la trama institucional (régimen de gobierno, constitución, normativas, marcos regulatorios, reglas informales basadas en patrones culturales) que puede restringir o facilitar la implementación. Un análisis ex-ante de estas capacidades permite distinguir posibles incompatibilidades entre los objetivos propuestos y su implementación a causa de la imprecisión o inexistencia normativa para llevarla adelante.

El segundo tipo de brechas está vinculado con posibles fallas de coordinación entre las agencias participantes a raíz de situaciones de ambigüedad o superposición en la asignación de responsabilidades. Esto provoca un uso de recursos ineficiente, y afecta negativamente la implementación de la política pues, no es posible distinguir claramente, qué productos están a cargo de cada agencia para ser utilizados como insumos por otras. Para alcanzar objetivos de implementación de manera coordinada, es necesario considerar previamente si existe el entramado normativo (reglas formales e informales) para que las agencias puedan funcionar en ese sentido.

Las últimas brechas identificadas en el entorno macro institucional, son aquellas relativas a la dificultad de consolidar cuerpos administrativos estables y competentes a causa de cambios de gobierno o de gestiones ministeriales. La falta de continuidad política, de incentivos apropiados para los funcionarios y normativas restrictivas explícitas dificulta la

profesionalización y el aprendizaje organizacional de las agencias pues se propicia una constante circulación de técnicos y profesionales.

En relación al micro entorno institucional, Alonso (2007) plantea: 1) brechas referidas a organización interna y 2) brechas referidas a habilidades y conocimientos. La primera clase de brechas contempla la distancia entre la organización formal (organigrama) y la red de relaciones informales. Un profundo defasaje entre ambas puede afectar seriamente el funcionamiento de la agencia. Otro aspecto que debe ser analizado en relación a la organización interna, es la formalización de los procedimientos en manuales técnicos pues ésta contribuye a mejorar la “distribución de las tareas y delimitar los flujos de información y decisión entre las distintas subunidades” (Alonso, 2007: 31). Asimismo, es necesario tener en cuenta que no sólo las reglas formales e informales funcionan como incentivos positivos o negativos para el personal, sino que los estilos de conducción, el grado de legitimación de la agencia y la presencia o ausencia de una cultura organizacional de pertenencia entre sus miembros, también influyen sobre éstos al momento de trabajar en la implementación de una política. Por otra parte, aunque en general escapan al control directo de la propia agencia, sus capacidades pueden verse seriamente menoscabas por la falta de financiamiento, equipamiento o espacio físico. En lo que refiere a las brechas sobre habilidades y conocimientos, éstas están ligadas a la falta de información y habilidades necesarias (capacidad para gestionar, toma de decisiones y competencias profesionales) en parte del staff responsable de la implementación, por lo que tiende a conformarse un entorno institucional hostil (Alonso, 2007).

Retomando el análisis de la dimensión relacional, cabe señalar que los límites de la capacidad estatal para promover cambios en el comportamiento de otros actores como para implementar sus políticas, encuentran explicación principalmente a partir de “los cambiantes equilibrios entre los recursos de poder que pueda movilizar en cada situación el Estado y los actores privados” (Alonso, 2007: 20). No sólo deben considerarse los tipos de recursos que poseen los actores intervinientes sino también, y fundamentalmente, de qué manera éstos son concebidos y valorados por otros actores políticos y cómo se desenvuelve la dinámica de estrategias y relaciones entre ellos.

Respecto de los recursos, Alonso (2007) los clasifica en cuatro tipos: a) recursos estructural-económicos, que refieren al poder de mercado o situación estructural del actor para establecer relaciones con otros actores, b) recursos organizacionales, son aquellos que posibilitan la acción colectiva de los actores y que definen a su vez un modo de relación con las agencias estatales a cargo de la política, c) recursos político-institucionales: reglas, instituciones y prácticas que generan condiciones para que los actores puedan ejercer presión en determinada arena política y d) recursos de información: referidos al control sobre el flujo de información.

Para explicar las lógicas de acción e intercambios entre los actores sociales y el Estado, recurre, como se anticipara, al concepto de red de política. Al concebirla como la cristalización de intercambios de recursos que derivaron en decisiones políticas pasadas, el análisis de la red de política permite dar cuenta no sólo de las configuraciones de poder dadas y posibles reconfiguraciones, sino también del efecto que esas interacciones poseerán sobre los resultados de las nuevas políticas dispuestas.

En definitiva, considerando las dos dimensiones aquí presentadas, será abordada en el tercer apartado, la capacidad regulatoria del Estado argentino en el servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires. Como ya se señalara, respecto de la dimensión técnico-administrativa, se caracterizarán las posibles brechas de capacidad existentes, haciendo especial hincapié en dos cuestiones. Por una parte, la correspondencia entre el marco normativo y los diversos recursos adjudicados a las agencias responsables de la regulación. Y por otra, se considerará la concordancia entre las funciones ejercidas y las establecidas formalmente. En la dimensión relacional, partiendo del análisis de las medidas del PEN, se examinarán las interacciones entre actores estatales y sociales vinculados al servicio, considerando sus recursos de poder y las estrategias implementadas⁴.

2. La creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Desde el inicio de la renegociación contractual posconvertibilidad⁵, AASA planteó un elevado nivel de exigencias a fin de recomponer la ecuación económica-financiera de la concesión. El incremento en un 88% de la tarifa media residencial (desde mayo 1993 a enero 2002) le había permitido obtener una rentabilidad promedio del 20%, que superó ampliamente al 11,21% proyectado en la oferta. Asimismo, la incorporación de diversos cargos fijos había influido de manera significativa en ese aumento altamente regresivo⁶. En relación a la calidad del servicio y las inversiones contractualmente previstas, se había presentado un elevado nivel de incumplimiento que ponía en cuestión la continuidad de la prestación a su cargo⁷.

Como recurso para reforzar su posición, la empresa contó con el apoyo del gobierno francés y los organismos multilaterales de crédito, quienes accionaron en su favor⁸. Otro factor que empleó para añadir presión y fortalecerse ante el PEN, fue la presentación de una demanda ante el Centro Internacional para Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI). Su

⁴En el Anexo Metodológico se presentan desagregadamente los indicadores considerados en cada una de las dimensiones analizadas.

⁵Dada la situación de crisis social, política y económica, a comienzos de 2002, el gobierno a cargo de Eduardo Duhalde puso fin al régimen de convertibilidad. Con la sanción de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, se dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El PEN fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Se determinó también el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos.

⁶El cargo de infraestructura para las conexiones del agua potable aumentó en un 38,5 % mientras que en relación a los desagües cloacales el incremento fue del 45,7%. Estos valores no sólo provocaron reclamos sino también el cese del pago por parte de aquellos usuarios que no podían costearlos. Introducido el cargo SUMA (Servicio Universal y Medio Ambiente) para corregir estos problemas, terminó registrando, hacia julio de 2002, un aumento del 63%. Significativo fue también el incremento que experimentó el cargo por incorporación al servicio (9,6 %), mientras que los consumos libres disminuyeron en 20 m³

⁷El 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%. 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).

⁸La composición accionaria de AASA estaba integrada por dos empresas de origen francés Suez (39, 93%) – socia mayoritaria- y Vivendi Universal S.A. (7,55%). Asimismo, el Banco Mundial (BM) participaba como accionista y prestamista, pues la Corporación Financiera Internacional (CFI) poseía el 5% del capital accionario de la empresa y le había concedido varios préstamos.

estrategia fue doble: renegociar con el Estado Argentino⁹ y paralelamente, demandarlo ante un tribunal internacional. Al vislumbrar que no sería posible recomponer las condiciones pasadas, optó por no continuar con la prestación. Sus accionistas extranjeros se abocaron por completo a implementar la segunda estrategia, por lo que avanzaron en reclamos ante los tribunales locales y continuaron con la demanda ante el CIADI¹⁰. A los fundamentos de esta decisión se sumó el interés de Suez por retirarse de América Latina y expandir sus actividades en otros sectores y mercados.

Frente a la decisión empresaria de dejar la concesión, el PEN trató de evitar que esa salida fuera considerada un fracaso en la renegociación. Alegando la necesidad de proteger la salud de los usuarios, decidió rescindirle el contrato por culpa del concesionario (Decreto N° 303/06)¹¹. Aunque las irregularidades esgrimidas en materia de nitratos y cobertura ya se registraban al momento de la firma del acta acuerdo de mayo de 2004, sólo las consideró causales de rescisión cuando no tuvo otra opción y debió hacerse cargo del servicio. AASA no estaba interesada en seguir operando y tanto la deuda de la empresa como la necesidad gubernamental de no aumentar tarifas, afectaron negativamente las condiciones para una posible transferencia a otro operador.

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

⁹El 11 de mayo de 2004, el Estado y AASA firmaron un acta acuerdo que tuvo por objeto plantear un horizonte formal de un año, sobre el cual establecer condiciones de prestación y fijar los aspectos a negociar en el contrato definitivo. Asimismo, el acta fue presentada ante el CIADI como un documento que abría la posibilidad de componer el contrato de común acuerdo.

¹⁰El 30 de julio de 2010, el tribunal del CIADI falló a favor de las demandantes (Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A y Vivendi Universal S.A.), señalando que el Estado argentino no prestó “un trato justo y equitativo” a las inversiones empresarias. La sentencia no es completa ya que resta definir el monto que la Argentina tendrá que pagar. Las demandantes deberán estimar y probar las pérdidas que señalan haber tenido, mientras que la Argentina aún tiene la posibilidad de presentar un recurso ante la instancia superior de ese tribunal.

¹¹Con el apoyo de gran parte de los bloques opositores, el oficialismo logró la aprobación legislativa del proyecto que convalidaba el decreto de rescisión contractual. La votación en el Senado fue unánime con 47 votos. En Diputados hubo 145 votos positivos, 2 negativos y 48 abstenciones. Tanto los legisladores oficialistas como los opositores remarcaron la situación irregular en que la empresa prestaba el servicio. Los cuestionamientos de la oposición estuvieron principalmente vinculados a que, recién en esa instancia, el gobierno había reconocido que existían elementos suficientes para terminar la concesión.

Bajo las normas y principios del derecho privado, no se le aplican las disposiciones de la Ley N° 19.549 de procedimientos administrativos, el Decreto N° 1023/01 sobre el régimen de contrataciones del Estado, la Ley N° 13.064 de obras públicas ni otras normas o controles propios del derecho administrativo. AySA queda sujeta exclusivamente a los controles internos y externos que ejercen la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN).

En el ámbito legislativo, esta creación suscitó importantes controversias pues lo que estaba en discusión era la definición de la administración del servicio. Tanto los senadores como los diputados opositores cuestionaron la “necesidad y urgencia” de la disposición ya que, en el Art. N° 3 del decreto de rescisión contractual, se había establecido que la prestación sería asumida por el MPFIPyS: “[El Ministerio], a través de la Secretaría de Obras Públicas, preservará la continuidad del servicio, las fuentes laborales, como así también el resguardo de los bienes involucrados en la prestación con vigencia hasta la constitución y puesta en funcionamiento de la sociedad continuadora del servicio”. Estos legisladores señalaron también la falta de transparencia y reducción de los controles que propiciaba la figura jurídica bajo la que se constituía la nueva empresa. Dicha figura no estaba tipificada dentro de la normativa vigente. La constitución de esta sociedad anónima con acciones intransferibles no se condecía con el Art. N° 214 de la Ley N° 19.550 de sociedades anónimas donde se establece que “la transmisión de las acciones es libre. El estatuto puede limitar la transmisibilidad de las acciones nominativas o escriturales, sin que pueda importar la prohibición de su transferencia”.

El nombramiento de Carlos Ben –ex director adjunto de AASA- como presidente del Directorio también fue observado. No sólo se planteó la irregularidad de su designación por ley (la potestad de elección residía en la asamblea de accionistas), sino que principalmente se cuestionó que, durante su participación en la gestión privada, no hubiera denunciado los incumplimientos existentes.

Otro tema presente en el debate se relacionó con la necesidad de que la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires reasumieran las competencias que la Constitución Nacional les asignaba sobre el servicio. Algunos senadores opositores propusieron que se conformara un ente bipartito entre los gobiernos de aquellas jurisdicciones para administrar y controlar la prestación que debía ser transferida. Con respecto a esta cuestión plantearon también que el financiamiento del servicio debía ser exclusivamente asumido por esos distritos. El gobierno nacional podía contribuir al desarrollo de obras de infraestructura a través de los planes del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) -como lo hacía en otras regiones del país-, pero no debía financiar las tarifas ni otorgar subsidios.

En respuesta a estos planteos, los legisladores oficialistas de ambas cámaras justificaron la “necesidad y urgencia” del decreto a partir de la importancia de mantener la continuidad del servicio. Respecto del régimen jurídico adoptado, argumentaron que ya existía un antecedente con la creación de la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA) y que su adopción no sólo otorgaría mayor fluidez operativa, sino que también permitía preservar la participación accionaria que los trabajadores poseían en AASA. Señalaron también que AySA no quedaba excluida de controles sino que regirían aquellos previstos en la Ley N° 19.550. Las críticas relacionadas con la no transferencia del servicio a los distritos que abarcaba la concesión,

fueron refutadas también a partir de lo establecido en el texto constitucional. Los legisladores oficialistas sostenían que el gobierno nacional con su participación, garantizaba los derechos de los usuarios y consumidores en cuanto al acceso al servicio, la protección de la salud y el medio ambiente.

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

2.1 El rol del SGBATOS en la reestatización del servicio

Durante el transcurso del proceso renegociador, el SGBATOS, que en su momento había estado a favor de la concesión a AASA¹², acompañó las decisiones tomadas por el PEN y a la vez, buscó y logró capitalizar a su favor los vaivenes de la negociación. Al igual que en los noventa, su estrategia de acción se forjó en uno de sus principales recursos de poder: la experticia del plantel de trabajadores, que garantizaba el funcionamiento del servicio.

No habiéndose avanzado en un acuerdo definitivo con AASA, la estrategia sindical evidenció un cambio importante, a partir de las presiones desplegadas hacia la empresa. Hacia diciembre de 2004, mediante el “quite de colaboración”, reclamó la recomposición del salario de los trabajadores. Posteriormente, el 2 de agosto de 2005, realizó el primer paro con movilización desde que se iniciara la gestión privada en 1993. Ante el desinterés de AASA por continuar en la concesión, el SGBATOS, una vez más, se puso al frente de la definición del futuro del servicio. Ya no tenía razones para apoyar la gestión de AASA, pero sí, ante su salida, debía encontrar una opción que le resultara conveniente al mantenimiento de sus intereses.

Al mismo tiempo, esta situación lo fortaleció frente al PEN. Restringirle la participación en esta etapa, le implicaría al gobierno un mayor costo político al momento de implementar nuevas medidas relativas al servicio. Fue así como su Secretario General, José Luis Lingeri, participó personalmente en la búsqueda de nuevos operadores extranjeros y nacionales. Como ya se planteara, ante el fracaso de esas tratativas, el respaldo del sindicato fue clave para la reestatización del servicio. Los únicos que en términos reales podían garantizar la continuidad y calidad de la prestación eran los trabajadores. A cambio de ello, se preservó una estructura sindical unificada, AySA mantuvo la integración horizontal y vertical de su predecesora.

¹²En el marco del proceso de reforma estatal de los años noventa, el SGBATOS desarrolló una clara estrategia de participación desde el comienzo del proceso de concesión (Senén, 2000). Fundamentando su posición en las condiciones de desinversión que presentaba el servicio, apoyó como única alternativa de mejora su traspaso a mano privadas. Fue partícipe clave en la definición del pliego de licitación, del proyecto del contrato de concesión y del marco regulatorio. Asimismo, sus dirigentes mantuvieron conversaciones con miembros de los consorcios que luego fueron oferentes en la licitación. Contrariamente a señalar su cooptación y debilitamiento, se vio fortalecido, entre otras cuestiones, por su ingreso en el campo de negocios que promoviera las políticas gubernamentales (tercerización de servicios, el PPP, etc.) y por su relación con el BM, con quien interactuó en la implementación de los cambios.

Asimismo, la constitución de la nueva empresa como sociedad anónima, le permitió al SGBATOS mantener el 10% de las acciones por el PPP y a Lingeri continuar participando en el Directorio de la empresa. La designación de Ben como presidente constituyó otra muestra más de las limitaciones –devenida en acuerdo- que poseía el PEN en la negociación con el sindicato¹³.

De acuerdo a lo manifestado por algunos entrevistados del ERAS y de las asociaciones de consumidores (quienes requirieron que sus testimonios permanecieran en el anonimato), el accionar del SGBATOS fue muy eficaz respecto del establecimiento de contenidos en el nuevo marco regulatorio del servicio. Tal como sucediera durante el proceso de concesión a manos privadas, logró acaparar las principales definiciones, y con ello limitar las discusiones en el ámbito legislativo y la participación de los consumidores. La consolidación del poder sindical, registró otro avance, a partir de la incorporación por fusión al sindicato de todos los trabajadores afiliados a la Asociación del Personal del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (APETOSS) (13/07/07) y al ENOHSA (28/11/2007). Sus respectivos convenios colectivos de trabajo fueron homologados en octubre de 2008. Con la Resolución N°132/08 de la Subsecretaría de Relaciones Laborales, se homologó el convenio entre el SGBATOS y la APLA, en el que también se incluyó al ERAS (Convenio Colectivo de Trabajo N° 992/08). En el convenio con ENOHSA (1005/08 E) participó junto al SGBATOS, la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FENTOS).

Como en la década del noventa, el SGBATOS supo aprovechar la experiencia técnica de los trabajadores para fortalecer su capacidad negociadora. Pudo sortear así los cuestionamientos planteados en torno al incondicional apoyo y activo accionar de sus dirigentes en el proceso de concesión, y asegurarse lugares claves en la gestión estatal y en el diseño de las reglas regulatorias a implementar. Sin lugar a dudas, su estrategia fue más que satisfactoria en consolidar y, hasta en algunos aspectos, incrementar el poder que ya poseía.

3. Nuevo marco regulatorio del servicio de agua potable y saneamiento

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 ley y no por decreto, su presentación y tratamiento legislativo deben ser contemplados. El PEN buscó con urgencia su aprobación (no existieron instancias de consulta ni de participación de los usuarios) y fue escaso el debate legislativo. A fines de diciembre de 2006, a sólo dos semanas de su ingreso, el proyecto ya había sido aprobado en el Senado mediante 32 votos a favor y 13 en contra. Los diputados de la oposición lograron frenar su aprobación no dando quórum para sesionar. A inicios de 2007, el proyecto fue finalmente aprobado tras 45 minutos de debate con 133 votos por la afirmativa y 75 por la negativa.

En lo referido a la conceptualización del servicio, reconoció el carácter de derecho humano del acceso al agua y estableció como fundamentos rectores de la prestación, los principios de

¹³La necesidad del PEN por mantener en funcionamiento el servicio, lo alejó de cualquier cuestionamiento sobre la continuidad de estos actores en la gestión estatal. Al respecto, ellos manifestaron que con las posiciones adoptadas no hicieron más que asegurar, en cada momento, lo más conveniente para la prestación y los trabajadores, razón por la cual no había porqué identificar contradicciones en ellas.

eficiencia y equidad, debiendo ser concebidos complementariamente y no de manera excluyente. Respecto de los objetivos dispuestos, se incorporaron a los del esquema precedente, la necesidad de llevar adelante una prestación eficiente, de garantizar tarifas razonables y equitativas y de concientizar a la población respecto de la importancia de la preservación del agua como recurso.

Puntualmente, en relación a las autoridades con competencia en el marco regulatorio, se dispuso que el MPFIPyS, mediante la actuación de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), sea responsable del dictado de las normas aclaratorias y complementarias, de la aprobación de los planes de acción, del presupuesto, y de intervenir en todos los actos previstos en las normas aplicables, en el marco regulatorio y en el contrato de concesión. Debe suscribir este contrato con AySA y dictar las normas necesarias para cumplir con lo establecido por el marco regulatorio.

La Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), en su carácter de autoridad de aplicación, está a cargo del establecimiento de las políticas relativas al servicio y debe ejercer el poder de policía, regulación y control sobre el mismo. Entre otras cuestiones, tiene que: a) cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio y el contrato de concesión, b) establecer las tarifas, c) aprobar los planes confeccionados por AySA (previa intervención de la agencia de planificación), d) expedirse en relación a los informes anuales de la empresa, teniendo en cuenta la opinión del ente regulador y la agencia, y e) verificar la procedencia de las revisiones tarifarias y ajustes de los planes de acción (Art. N° 21).

Aun cuando con este nuevo marco podría haberse esperado un cambio, no se superó la brecha de capacidad de tipo político-institucional identificada en el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)¹⁴. Al considerar ciertos aspectos del diseño de las nuevas agencias puede señalarse que ésta se profundizó. Disuelto el ETOSS, se creó el ERAS. Si bien fue establecido como un organismo autárquico con capacidad de derecho público y privado, al ser conformado en el ámbito del MPFIPyS, su desenvolvimiento como órgano independiente se encuentra limitado. A diferencia de las facultades y obligaciones que poseía el ETOSS¹⁵, al ERAS sólo le caben funciones de control (Art. N°38). Acorde a lo planteado en su misión, tiene a su cargo los controles relativos a los niveles de calidad del servicio, la contabilidad regulatoria y la realización del *benchmarking*. Tal como se señalara, el establecimiento de las tarifas y la fijación y modificación de las metas de expansión del servicio fueron asumidas por la SSRH. Las sanciones que puede aplicar el ERAS, sólo se circunscriben a la amonestación de los directivos o gerentes de la empresa y no sobre AySA en su conjunto. Ese tipo de sanciones quedan a cargo de la mencionada subsecretaría.

¹⁴Respecto de las capacidades regulatorias del ETOSS, la brecha de tipo político-institucional se presentó en relación al diseño regulatorio dispuesto. Su creación por decreto le restó legitimidad e independencia, ya que sus facultades no fueron concedidas por el CN sino por el PEN. La designación de los cargos directivos a propuesta de las jurisdicciones involucradas lo exponía a la influencia directa del poder político. Asimismo, al no existir restricción legal respecto de un empleo anterior o posterior vinculado a AASA, algunos de sus funcionarios podían ser proclives a tener una actitud favorable hacia la empresa. Que la fuente de su financiamiento se estableciera a partir de una tasa fija sobre la tarifa, no propiciaba mayores incentivos para reducirla. El riesgo de captura se elevaba aún más ya que debía regular a una única empresa sin competencia real ni potencial.

¹⁵Art. N° 17. Facultades y Obligaciones del ETOSS: “Aprobar los planes de mejoras expansión del servicio en el área de Concesión.” “Aprobar los cuadros tarifarios y precios de los servicios que preste el Concesionario” (Decreto N° 999/92-Marco Regulatorio AASA).

La composición del nuevo ente mantiene la representación tripartita que tuviera el ETOSS, aunque ha disminuido a la mitad la cantidad de representantes que cada jurisdicción tiene en el Directorio -de dos pasó a uno-. La duración de sus mandatos se redujo de 6 a 4 años, pero se mantuvo la posibilidad de que pudieran ser reelegidos por una única vez. La designación de los tres miembros la realiza el PEN, uno de manera directa y los dos restantes por recomendación de los Poderes Ejecutivos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. Este modo de designación sin concurso público, le resta independencia al organismo pues se generan compromisos políticos con las autoridades de las jurisdicciones, que pueden interferir el desarrollo de la gestión. A esta situación se suma que, a diferencia del carácter rotativo que tenía la presidencia del ETOSS, el presidente del ERAS, es designado y removido también por el PEN. “Las autoridades del Ente Regulador serán elegidas entre los miembros del Directorio, salvo el Presidente que será designado por el Poder Ejecutivo Nacional” (Art. N° 45). Desde la técnica regulatoria esto concita cuestionamientos debido a la dependencia que genera respecto del PEN pero, desde el punto de vista político, aseguró que la presidencia se mantuviera afín a sus disposiciones.

El marco regulatorio estableció en su Art. N° 54 la creación en el ámbito del ERAS de: 1) una Comisión Asesora conformada por “tres representantes de los municipios comprendidos en la jurisdicción de la concesión, un representante de la Provincia de Buenos Aires, un representante del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un representante del ENOHSA y un representante de la SSRH”, 2) una Sindicatura de Usuarios compuesta por representantes de las asociaciones de usuarios, y 3) un Defensor del Usuario, elegido mediante concurso público¹⁶ y sujeto, al igual que los Directores, al régimen de incompatibilidades de funcionarios públicos. Éste tendrá por función, “representar institucionalmente los intereses de los usuarios en las audiencias públicas, así como en cuestiones contenciosas o de procedimientos administrativos en las que el ente regulador sea parte y los derechos de los usuarios pudieran estar afectados por la decisión”. Tanto la Comisión Asesora como la Sindicatura de Usuarios se vinculan con el Directorio a través de un Gerente General, que a su vez, es nombrado por éste. Las actividades que desempeñen los integrantes de la Comisión Asesora y el Defensor del Usuario serán remuneradas mientras que las de la Sindicatura de Usuarios serán *ad-honorem*. Esta última figura se asemeja a la Comisión de Usuarios del ETOSS, aunque, en ese caso, la participación de sus miembros estaba rentada.

En la conformación del ERAS no se propició un esquema de participación de los usuarios más amplio del que hubiera con anterioridad. Por el contrario, existe un retroceso pues al quedar el ente sin las facultades para establecer el esquema tarifario y/o las metas de expansión del servicio, no se precisa por ejemplo, en qué circunstancias deberían desarrollarse las audiencias públicas para modificar dichas cuestiones sustanciales. Este instrumento de participación sólo es referido cuando se definen las facultades del ente (debe “establecer los procedimientos [...] de audiencia pública cuando estuviera prevista”) y al establecer las funciones del Defensor del Usuario, como ya se mencionara.

¹⁶ En la reunión del Directorio celebrada el 25 de junio de 2010 (Acta N° 6/10), fueron designadas las autoridades del Comité de Evaluación y la Junta Entrevistadora de Concurso. Las entrevistas estaban previstas para el 25/1/11 pero fueron suspendidas ya que ninguno de los aspirantes obtuvo la puntuación necesaria para pasar a esa instancia de evaluación.

El régimen de controles dispuesto establece cuatro tipos (Art. N° 43): a) de auditoría y legalidad a cargo de la SIGEN, b) de anticorrupción por parte de la Oficina Anticorrupción, c) de defensa de los usuarios, ejercida por el Defensor del Pueblo, quien puede solicitar la inclusión de temas en las reuniones del Directorio, y d) de gestión y patrimonial a cargo de la SIGEN y de la AGN.

Su financiamiento, al igual que el del ETOSS, depende de un porcentaje fijo de la facturación (2,67%). Se incluyen también como fuentes de recursos: a) el importe de los derechos de inspección y retribuciones similares que establezca por los servicios especiales que preste, aprobados por el MPFIPyS, b) subsidios, donaciones y legados y c) cualquier otro ingreso establecido normas especiales (Art. N° 50).

El nuevo diseño regulatorio dispuso también la conformación de otro organismo, la APLA. Al igual que el ERAS, fue constituida como entidad autárquica con capacidad de derecho público y privado. Esta condición puede verse vulnerada ya que la presidencia de su Directorio es desempeñada por el Subsecretario de Recursos Hídricos. Éste no sólo ejerce la representación legal, sino que su voto vale doble en caso de producirse un empate. Dado su carácter tripartito jurisdiccional, el Directorio también está integrado por tres miembros. Uno de ellos, como se señala, es el Subsecretario de Recursos Hídricos y los dos restantes son elegidos por el PEN a propuesta de los gobiernos de los distritos involucrados. Excepto por el Presidente, los mandatos de los otros integrantes son de cuatro años con la posibilidad de ser renovados por un período más.

Como el ERAS, la APLA cuenta con un Gerente General designado por el Subsecretario de Recursos Hídricos. Su función es coordinar la relación del Directorio con la Comisión Asesora y con las gerencias técnicas de la agencia. Esta Comisión también brinda representación a las autoridades de los municipios del área de concesión, pues establece la presencia de un representante por cada uno de ellos. Además está integrada por un representante de cada una de las jurisdicciones comprendidas, un representante de la SSRH, un representante del ENOHSA y un representante de AySA. De la misma manera que se dispuso para el ERAS, esta participación tiene carácter rentado.

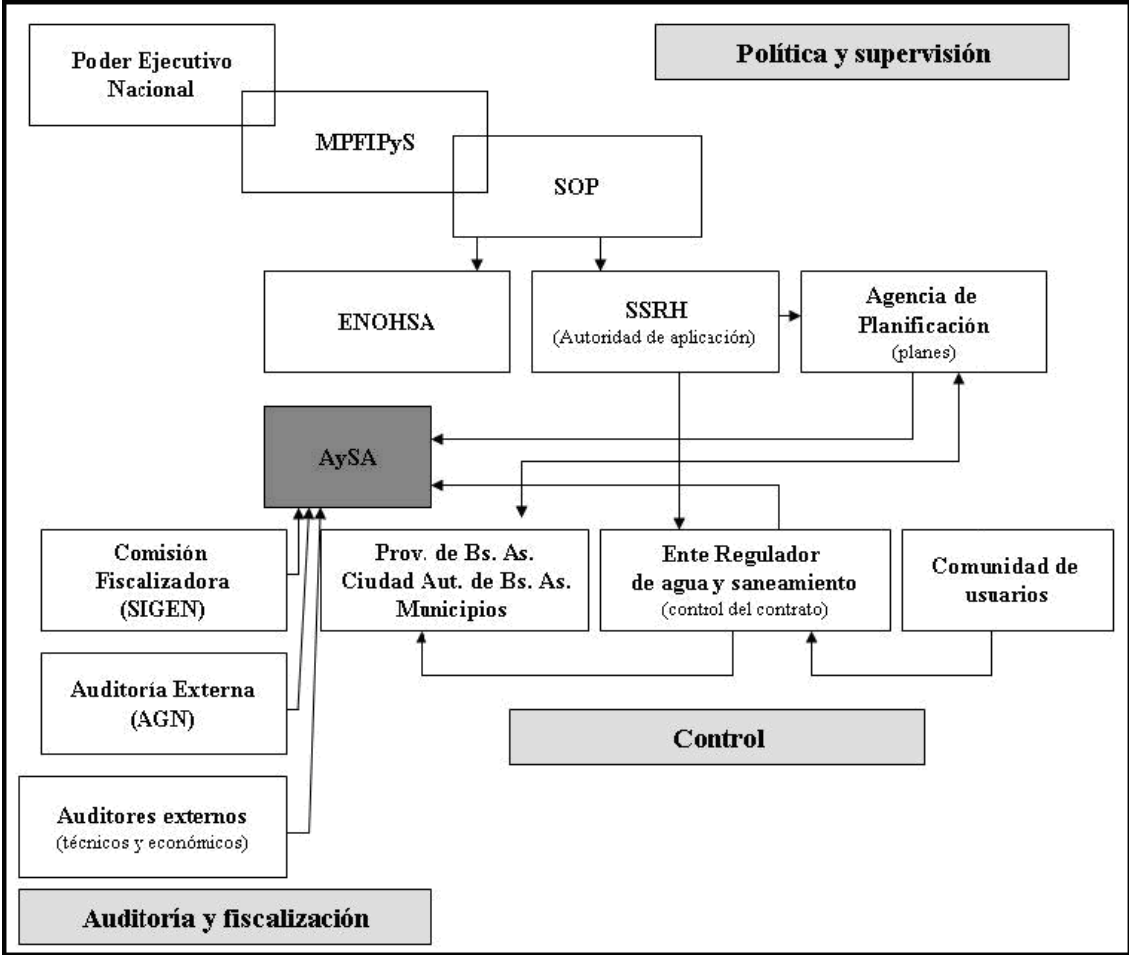
La función de la APLA consiste en “[coordinar] la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio”. Esto incluye el “control de los proyectos, el desarrollo de las obras, los estudios de impacto ambiental, los planes, su comunicación y el establecimiento de las metas de calidad”. Debe también aprobar “la solicitud de las obras de expansión, proporcionar o facilitar a la población acceso a la información, proyectar y disponer la realización de obras de expansión [...] y, en general, intervenir en todas las cuestiones de carácter técnico u operativo que incidan en los planes de acción” (Art. N° 23).

Los recursos para cubrir los costos de funcionamiento de la APLA se obtienen, como se dispuso para el ERAS, del mismo porcentaje fijo (2,67%) que debe ser repartido entre ambos organismos y de otras posibles fuentes (importes de derecho de inspección, subsidios, donaciones, etc). Por otra parte, se estableció que el control de gestión y patrimonial quedara a cargo de la AGN y la SIGEN. Esta última también ejerce sus acciones en lo referido a los controles de auditoría y legalidad. A pesar de que por su función (establecimiento y

modificación de la metas de expansión del servicio) sería más que necesaria la participación de los usuarios, la APLA carece de toda instancia participativa.

En el nuevo esquema regulatorio pueden distinguirse tres ámbitos de acción (Cuadro N° 1): 1) el de política y supervisión, 2) el de control y 3) el de auditoría y fiscalización. El primero está integrado por el MPFIPyS, la SOP, que se desempeña como autoridad funcional entre el concedente y el concesionario y la SSRH. En materia de control se encuentran la APLA y el ERAS. En el ámbito de auditoría y fiscalización, se dispuso la conformación de una Comisión Fiscalizadora, integrada por el Estado Nacional (dos representantes de la SIGEN y uno del PPP). Quedando la auditoría externa en manos de la AGN y de un grupo de auditores externos, técnicos y económicos (Plan de Saneamiento de AySA, 2006: 6).

Cuadro N° 1
Nuevo esquema regulatorio de Agua y Saneamientos Argentinos S.A.



Fuente: Plan de Saneamiento de AySA (2006-2020). Acceso universal a los servicios para millones de argentinos (2006: 6).

Este régimen de múltiples autoridades formales dispuesto pone en relieve la problemática de la “fragmentación regulatoria”, y plantea una brecha de capacidad identificable a nivel de las relaciones interinstitucionales. No sólo se presentan superposiciones en las facultades y funciones de los organismos y entes diseñados, sino que se tiende a la centralización de competencias en las autoridades de la administración central, particularmente en la figura del

Ministerio de Planificación Federal. Al poseer autoridad sobre la propiedad, la concesión, la planificación, la operación, la regulación y el control del servicio, los organismos creados quedan, en la práctica, sin capacidad efectiva para ejercer las funciones que le fueran asignadas. Como destacaron algunos legisladores opositores, esta concentración de responsabilidades resulta excesiva a los fines de transparentar el desempeño de AySA y asegurar una apropiada prestación del servicio. En respuesta a ello, los integrantes del oficialismo sostuvieron que esto se relacionaba únicamente con la experticia que tiene este Ministerio en el sector de agua potable y saneamiento.

3.1 Sobre la calidad y expansión de la prestación

En lo que respecta específicamente a cuestiones relativas a la prestación, el servicio regulado conservó el ámbito de aplicación sobre el área en la que operaba AASA¹⁷. Asimismo comprende “la captación y potabilización de agua cruda, transporte, distribución y comercialización de agua potable; la colección, transporte, tratamiento, disposición y comercialización de desagües cloacales, incluyéndose también aquellos efluentes industriales que el régimen vigente permita se viertan al sistema cloacal y su fiscalización” (Art. N° 1). Debe asegurarse su prestación en condiciones de continuidad, regularidad, calidad y generalidad (Art. N° 6).

Al igual que en el esquema anterior, en relación a los niveles apropiados de servicio, se estableció que la cobertura de agua potable tenía que efectuarse en los plazos que se dispusieran en el contrato de concesión y los niveles de calidad del agua a ser cumplidos se fijaron en el marco regulatorio. En caso de producirse alguna falla de calidad, AySA debe informar inmediatamente al ERAS, señalando las medidas implementadas y tiene que efectuar las acciones necesarias para restablecer las condiciones de calidad (Art N° 9). Dado que la continuidad en el abastecimiento del servicio debe estar asegurada, en caso de presentarse interrupciones no planificadas, la prestación debe ser restituida en el menor tiempo posible. Los usuarios afectados por cortes programados deben ser informados, contemplándose la posibilidad de efectuar abastecimientos de emergencia si la interrupción se prolongara. Contrariamente a lo que sucediera durante la gestión privada, el marco regulatorio eximió a AySA de la obligación de prestar un nivel mínimo de presión de agua. Dicha exigencia fue suplantada por la necesidad de intentar alcanzar ese nivel. “El objetivo general al que la Concesionaria deberá tender es a procurar una presión de agua de 10 m.c.a. medidos en la llave de paso previo al ingreso a los domicilios de los usuarios, de conformidad con los progresos previstos en los Planes de Acción y sin que ello signifique un valor absoluto” (Art. N° 7, Inc. c). Respecto del tratamiento y calidad de los efluentes cloacales, la concesionaria deberá respetar las normas que dicte la SSRH.

A diferencia de AASA que, por atrasos en el pago de las facturas, disponía directamente el corte de los servicios sin discriminar las categorías de usuarios (incluyendo también a los públicos), este nuevo marco regulatorio estableció dos modalidades a implementar: 1) la

¹⁷ Tiene a su cargo la prestación de los servicios de agua potable y desagües en el área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes partidos del conurbano bonaerense: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López. Exclusivamente en relación al servicio de agua potable, incluye a los partidos de Hurlingham e Ituzaingó. Asimismo, se encarga de la recepción de efluentes cloacales en bloque de los partidos de Berazategui y Florencio Varela.

restricción y 2) el corte del servicio. La primera se aplicaría en el caso de los usuarios residenciales, y sólo se apelaría al corte del suministro, en los usuarios no residenciales.

Mediante el establecimiento de los Planes de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los Servicios (PMOEM) se buscó asegurar el mantenimiento, la mejora del estado, rendimiento y funcionamiento de todos los sistemas necesarios para la prestación del servicio (Art N° 66). De la misma manera que con AASA, estos planes serán revisados y evaluados cada cinco años. El marco previó también la creación de un fondo fiduciario (Art. N° 87) para atender la financiación de obras de infraestructura que contemplen la expansión y el mejoramiento de los servicios. Debiendo ser reglamentados su constitución y funcionamiento por el MPFIPyS, el fondo se configurará a partir de los cargos que abonen los usuarios, créditos que se obtengan y otros aportes específicos. Estos recursos constituirán un patrimonio de afectación especial, con el único y exclusivo destino de costear las obras que se determinen. Asimismo, será el propio Ministerio el que evalúe, apruebe y contrate las inversiones previstas.

En el caso de presentarse incumplimientos en la ejecución de estos planes, AySA sólo tiene que “adoptar las medidas necesarias para reconducirlos, informando tal circunstancia a la autoridad de aplicación, agencia de planificación y ente regulador” (Art. N° 69) sin que se planteen sanciones específicas al respecto ni la posibilidad de la pérdida de la concesión. El régimen de sanciones establecido plantea dos tipos de penalidades (Art. N° 105): 1) a la concesionaria, por acciones que perjudiquen el desenvolvimiento del servicio y 2) a los miembros de la misma, por actos que afecten a los usuarios, a los bienes de la empresa o impliquen el incumplimiento culpable de obligaciones específicas vinculadas con las metas y planes fijados. En el primer caso, la empresa estará obligada, de acuerdo con la falta incurrida, a “cumplimentar, rehacer o deshacer la construcción o acción que determine la autoridad de aplicación, incluyendo resarcimiento de los perjuicios que haya ocasionado”. La autoridad a cargo del dictado de las sanciones a los directivos o gerentes, dependerá del tipo de infracción cometida. Si mereciera una amonestación, ésta será dictada por el ERAS. En caso de requerir una suspensión, la competencia recaerá en la SSRH. Y de implicar la remoción, es el PEN el que debe efectivizarla.

3.2 Régimen económico y tarifario de AySA

El régimen económico de la concesión fue fundado en la determinación de costos operativos, de inversión, mantenimiento, administración y comerciales (Art. N° 70). Se previó como mínimo una revisión anual a fin de comprobar el normal desenvolvimiento de los planes y obras previstas y efectuar posibles ajustes. En caso de presentarse circunstancias extraordinarias que afectaran el desenvolvimiento económico de la concesión, AySA puede solicitar la intervención de la SSRH, a fin de encontrar las soluciones que le permitan minimizar o superar las consecuencias generadas por esa situación. En relación al equilibrio económico financiero de la concesión, en su Art. N° 72, se estableció que éste se dará, en la medida en que las “tarifas permitan recuperar todos los costos asociados a la misma, incluyendo los operativos, los de inversión y los de carácter impositivos y financieros si los hubiere, contemplados en los planes aprobados y realizados de manera eficiente”.

El régimen tarifario tiene que propender a cumplir con la universalización del servicio y atender objetivos sanitarios y sociales (Art. N° 74). Siendo uniforme para la misma modalidad de prestación según el área servida, debe propiciar un uso racional y eficiente de los servicios y los recursos involucrados en la prestación. En relación a la estructura tarifaria, se mantuvo la composición que presentara al finalizar la concesión a AASA (incluyendo los cambios regresivos anteriormente mencionados)¹⁸. Es decir, un sistema tarifario básico compuesto por un régimen de cuota fija y otro régimen medido, aplicable a algunos usuarios no residenciales, a edificios de propiedad horizontal, a la venta de agua en bloque, y a opción de la concesionaria y de los propios usuarios.

El sistema de tipo catastral comprende una tarifa básica bimestral (TBB) compuesta por: el factor de descuento “K”, el coeficiente zonal “Z”, la tarifa general por los servicios prestados “TG”, la superficie cubierta edificada “SC”, el factor de calidad de la edificación “E” sumado a un décimo de la superficie total del terreno “ST”. A la vez, la TBB posee un valor base predeterminado de acuerdo al tipo de usuario (tarifa básica bimestral mínima) [TBB= $K*Z*TG*(SC*E+ST/10)$; TBB mínima] (Azpiazu y Forcinito, 2004). A esta tarifa mínima se le agrega un 2,67% destinado al financiamiento de las agencias de control y la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En relación al régimen de cobro de servicios medidos, se trata de un sistema mixto pues relaciona la superficie y características edilicias con el consumo real. Al monto mínimo de consumo bimestral, se le suman los metros cúbicos consumidos por sobre esa cantidad establecida.

En este sentido, tampoco se propiciaron cambios sustanciales que incentivaran el uso racional del recurso ni una tarifa más equitativa. Solamente se consideró la implementación un sistema de descuentos sobre el valor de la factura, que tuviera en cuenta a los sectores de más bajos recursos. La autoridad de aplicación es la encargada de fijar los procedimientos necesarios para su ejecución y el monto total destinado para costear este programa de tarifa social.

3.3 Información para la regulación y el control del servicio

En lo que respecta a la información necesaria para llevar adelante la regulación y el control de lo actuado por AySA, se dispuso que la compañía debía registrar la “información en tiempo, calidad y cantidad necesarios para facilitar la eficiente gestión de la prestación de los servicios, así como brindar la información prevista en el marco regulatorio y las normas aplicables, a los usuarios y a terceros interesados sobre la performance y calidad del servicio en todos sus aspectos” (Art. N° 94). Esos registros de información relativos a la calidad, operación y mantenimiento de los servicios prestados deben estar disponibles ante los pedidos de la autoridad de aplicación, de la agencia de planificación y el ente regulador y ser certificados por los auditores técnicos y contables de la concesión, quienes a su vez, deben ser elegidos por concurso público, tras la firma del contrato de concesión. AySA también debe elaborar diferentes tipos de informes que, a su vez, está obligada a publicar: 1) informe sobre niveles de servicio, 2) informe anual, 3) informes periódicos e 4) informes adicionales.

En el informe sobre los niveles de servicio, le corresponde explicitar los objetivos alcanzados en cada una de las áreas, actividades y servicios. El informe anual debe ser presentado ante el

¹⁸ Para 2009 los cargos fijos (SUMA, CIS, por titularidad no declarada y por mantenimiento al servicio) representaron el 19% del total de los ingresos en concepto de facturación.

ERAS y contar con la certificación de los auditores técnicos y contables. Su contenido debe referir a toda la información contable y extracontable respecto de inversiones, costos y gastos, operaciones, comercialización, administración, financiamiento y otras cuestiones vinculadas con la gestión de la empresa. No sólo debe contener los estados de situación patrimonial y financiera de la sociedad a cargo de la operación, sino que tiene que brindar información sobre las actividades a efectuar durante los dos años subsiguientes de acuerdo a lo determinado por el contrato de concesión (Art. N° 100). Los informes periódicos son interanuales y de dos clase: a) informe técnico mensual de niveles de servicio, donde se expliciten los principales indicadores de producción, ejecución de obras y niveles de servicio alcanzados e b) informe semestral, donde se expongan los ingresos y egresos de la concesión. Finalmente, la autoridad de aplicación, la agencia de planificación o el ente de control, pueden solicitarle la elaboración de informes extraordinarios de considerarlo necesario.

Vinculado también con los requerimientos de información, se dispuso el libre acceso, tanto para la SSRH como para la APLA y el ERAS, a toda la información contable, económica, financiera, comercial y contractual de AySA (Art. N° 94). Específicamente en lo que refiere a las cuestiones contables, la autoridad de aplicación junto a la empresa y el ente, deben confeccionar un sistema de contabilidad regulatoria que permita el seguimiento de los aspectos económico-financieros de la gestión. Para efectuar los estudios comparativos o *benchmarking*, AySA está obligada a presentar periódicamente, ante el ente regulador, los datos para configurar los indicadores, que permitan establecer las comparaciones entre sectores de una misma prestación o con otros servicios prestados en el país y en el exterior (Art N°101).

En síntesis, la celeridad del tratamiento legislativo, la ausencia de participación de los usuarios y consumidores mostraron la falta de interés por discutir en profundidad el carácter de la regulación y los controles establecidos. A esto se sumó el esquema de “fragmentación regulatoria” que, contrariamente a lo esperado, propicia la concentración de funciones en el MPFIPyS y deja a las agencias creadas sin posibilidad real de desempeñar sus funciones, que de por sí son limitadas. En algunos casos, los mecanismos establecidos en el nuevo marco regulatorio contribuyeron a mantener y hasta profundizar las situaciones irregulares presentes durante la gestión privada del servicio.

4. Regulación y control de la empresa estatal: ¿cómo funciona?

Antes de abordar específicamente el desempeño de la regulación estatal respecto de la gestión de AySA, es pertinente señalar, a grandes rasgos, algunos aspectos de la dinámica regulatoria previa a la sanción del nuevo marco regulatorio.

Como se señalara, desde 1993, las tareas de regulación y control del servicio estuvieron a cargo del ETOSS. Contrariamente a lo esperado para un servicio concesionado que mantuvo su carácter monopólico, la regulación implementada no fue eficaz. Las irregularidades en el funcionamiento del ente no sólo pueden ser explicadas a partir de los problemas de diseño regulatorio ya apuntados, sino que fundamentalmente debe considerarse la cooptación bifronte¹⁹ consumada por AASA y el PEN. El ETOSS tuvo serias dificultades para hacer

¹⁹El 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

efectiva su función sancionatoria pues, en general, los beneficios de no cumplir resultaban mayores que la penalidad a pagar (ETOSS, 2003). Asimismo, se presentó una brecha de capacidad en el plano de las relaciones interinstitucionales, que mostró la falta de articulación entre los niveles políticos y los técnicos. La intervención directa de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) en las renegociaciones contractuales y la resolución de las sanciones, desdibujó el papel del ETOSS. En la mayoría de los casos, la Secretaría se pronunció en favor de la empresa sin considerar los criterios técnicos que habían fundamentado las penalidades²⁰.

En lo que respecta a brechas de capacidad referidas a la organización interna del ente, se presentó un alto grado de rotación en los cargos directivos. Hasta el año 2005, los directores designados permanecieron, en promedio, la mitad del período previsto para su mandato, es decir, sólo tres años. Dicha inestabilidad se vinculó con el carácter político de la composición del Directorio que, a su vez, dificultó su profesionalización. Por último, también en el micro entorno institucional, se planteó una brecha a nivel de habilidades y conocimientos que afectaron el cumplimiento de sus funciones regulatorias. La renegociación contractual de 1999, introdujo nuevas herramientas regulatorias (fórmula para calcular tarifas, contabilidad regulatoria, *benchmarking*, etc.) que brindarían mayor y mejor información para evaluar el desempeño empresarial. Sin embargo, la ejecución de dichos instrumentos no se concretó. Recurrentemente y con la anuencia del PEN, AASA evitó su implementación.

Durante el período que abarcó la renegociación posconvertibilidad, el ETOSS aportó su capacidad técnica e hizo importantes avances en materia regulatoria. La brecha de capacidad sobre habilidades y conocimientos que se identificara, logró acortarse debido a la puesta en práctica de diversos instrumentos regulatorios. La información relevada le permitió hacer un seguimiento pormenorizado de AASA que hasta ese momento, no había podido realizar. En lo que refiere a la decisión del PEN de dar por terminado el contrato, ni los técnicos ni los directivos del ETOSS fueron consultados sobre la fundamentación del Decreto N° 303/06. En 2005, la presencia de altos niveles de nitratos en el agua había sido reevaluada por el ETOSS y, dadas las mejoras presentadas, había dispuesto la reducción de la sanción sobre la prestadora (Resolución N° 95/05). Sin embargo, ante la ostensible contradicción planteada respecto de los argumentos esgrimidos en el decreto rescisorio, el ETOSS decidió revocar esta resolución. A diferencia de la etapa anterior (1993- 2001) no se planteó un fenómeno de cooptación bifronte sino que su accionar se vio influenciado únicamente por el PEN. El cambio en la actitud negociadora de AASA, había dado por terminada la concurrencia de intereses entre ambos.

Tras la reestatización del servicio, la implementación del nuevo marco regulatorio no implicó cambios significativos en la dinámica regulatoria. Formalmente se readaptó el esquema anterior pero a la vez, en los hechos, se lo despojó de contenido. Resulta por lo menos paradójica la creación de un organismo y su denominación como ente regulador, cuando sus

coherencia entre los objetivos de estos dos principales (Vispo, 1999). Aun cuando estas posibilidades de cooptación se dan entre el regulador y las empresas reguladas o el poder político, cabe mencionar también que este 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

²⁰Esta situación se profundizó en los años 1998 y 1999, cuando la SRNyDS, a cargo de María Julia Alsogaray, se transformó de hecho en autoridad de aplicación ante la cual AASA reclamaba las sanciones establecidas por el ETOSS.

funciones se reducen exclusivamente a tareas de control y se dispone en la autoridad de aplicación el ejercicio de la regulación. La duplicación de la estructura (ERAS y APLA) con el mismo presupuesto que el ETOSS²¹, plantea una brecha de organización interna en el ERAS pues se torna inviable su funcionamiento a causa del desfinanciamiento. Para cubrir su déficit presupuestario este organismo debe solicitar aportes al MPFIPyS, que en algunos casos, son remitidos a través de AySA²².

Además de estos problemas presupuestarios es posible identificar otras brechas relacionadas a la estructura organizativa y desenvolvimiento interno. Miembros del plantel del ERAS, que fueron entrevistados en el marco de este estudio y prefirieron el anonimato, señalaron que el vaciamiento que sufre el organismo no sólo se ha dado en términos monetarios y físicos, sino también respecto del personal. Desde 2003, se redujo la cantidad de agentes y se fueron desmantelando los equipos técnicos, por lo que inevitablemente se afectó la dinámica de trabajo. A diferencia del funcionamiento previo -que se encargaron de aclarar que tenía sus falencias-, en la actualidad, es casi inexistente la coordinación del trabajo entre los sectores políticos y técnicos del organismo. Las diferencias planteadas entre ambos sectores pueden estar en algún punto vinculadas a la incorporación del personal de planta al SGBATOS. Esta situación generó mejoras en las condiciones laborales de estos trabajadores en relación a quienes ocupan los puestos políticos. A nivel horizontal, las gerencias trabajan en sus áreas específicas, con poco intercambio entre ellas, lo que menoscaba el nivel de alcance y profundidad de sus análisis.

En lo que refiere a las razones que llevaron a la creación de los dos organismos, esos mismos entrevistados coincidieron en manifestar que éstas se vincularían más a cuestiones de carácter político que técnico. Específicamente sería el resultado del “empate” en la correlación de fuerzas entre el Presidente del ERAS y el Subsecretario de Recursos Hídricos, a cargo de la APLA. Este esquema repercutió negativamente en el clima laboral entre organismos, pues sus integrantes se cuestionan mutuamente el trabajo que realizan. A modo de ejemplo, en referencia al trabajo de la APLA, manifestaron no conocer efectivamente en qué consistía, ya que según expresaron, debía establecer los planes de expansión pero en la práctica, éstos eran elaborados exclusivamente por la empresa.

²¹ Al inicio de su gestión, el presupuesto del ETOSS rondaba en los 6,5 millones de dólares, llegando a 12 millones en 2001 y tras la devaluación alcanzó a poco más de 4 millones (Ordoqui Urcelay 2007: 51). Con las tarifas congeladas desde 2002, el monto repartido entre ambos organismos se ha mantenido en aquel último valor.

²² De acuerdo a lo señalado por la AGN, en 2008, el ERAS y la APLA recibieron de AySA, anticipos de \$ 1.450.000 y \$ 1.050.000, respectivamente. “[...] En los referidos convenios AySA ha realizado anticipos financieros sin contraprestación ni rendición de los mencionados entes, a cuenta de un futuro incremento tarifario, que hasta la fecha no ha sido aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional. La única explicación mencionada en los convenios es un incremento salarial para el personal a partir del 1 de julio de 2008. Si bien los convenios suscriptos entre las partes pueden constituir instrumentos jurídicos válidos, los mismos deben encuadrarse dentro de las normas legales y reglamentarias vigentes, asegurando el adecuado manejo de los fondos públicos. Entendemos que no corresponde a AySA hacerse cargo de las necesidades financieras adicionales de los referidos entes, que deberán tramitar ante las autoridades pertinentes los refuerzos presupuestarios correspondientes. En caso de así exigirlo la autoridad de aplicación, deberá adjuntarse la documentación respaldatoria que acredite fehacientemente las necesidades financieras relativas a las sumas anticipadas” (AGN, 2009:19 -20).

El control a AySA encuentra importantes limitaciones también ante la ausencia de un contrato de concesión²³. De acuerdo con lo previsto en el Art. N° 2 del Decreto N° 763/07, el MPFIPyS debía suscribirlo en un plazo máximo de treinta días de la entrada en vigencia de ese decreto. Sin embargo, dicho plazo venció en agosto de 2007 y aún sigue sin ser firmado. Ante la falta de este instrumento, el Ministerio no ha designado a los auditores técnicos y contables, tal como lo dispone el marco regulatorio. Se plantea así una brecha relativa a habilidades y conocimientos pues, la información presentada por la empresa no está siendo auditada y seguirá en esa condición hasta que el contrato sea firmado. Por otra parte, la intervención del ERAS en relación al presupuesto de AySA, se da formalmente desde 2008 (con anterioridad no se los enviaban) y se le solicita que se expida, en un plazo breve, sobre lo que ya fue aprobado por el CN. Su participación queda reducida así a un mero trámite. Incumpliendo con el marco regulatorio, la empresa reiteradamente eludió al ente²⁴ respecto de la entrega de información financiera que, por el contrario, enviaba a la SSRH. Al carecer ésta de capacidad técnica para analizarla, la remitió al ERAS y de este modo comenzó a recibirla.

Como ya se señalara, la participación de los usuarios quedó relativizada. Al igual que sucediera durante la gestión privada, el marco regulatorio estableció que la elaboración del “Reglamento de Usuarios” recayera sobre la empresa y no en el ente de control y las asociaciones de usuarios. Asimismo, el accionar de éstas quedó circunscripto exclusivamente a la órbita del ERAS (Sindicatura de Usuarios), sin otorgarles atribuciones en la APLA, por lo que fueron excluidas de la planificación de las obras de expansión. Su participación se da indirectamente a través de las demandas y propuestas presentadas por los intendentes de los diversos municipios. De acuerdo a lo expresado por los representantes de las asociaciones, la Sindicatura no está funcionando a causa, principalmente, de la ausencia de financiamiento dispuesta por el nuevo marco²⁵. Sin embargo, señalaron que AySA había intercedido para restaurar el subsidio, solicitando recursos a través de la SSRH y no del ERAS, por lo cual la situación estaría próxima a normalizarse. Asimismo, expresaron que las asociaciones estaban manteniendo reuniones periódicas con las autoridades de la empresa y estimaron que estos contactos iban a profundizarse.

En suma, de acuerdo a lo planteado con respecto a las brechas de capacidad existentes en el ERAS y la APLA, fue posible identificar, en primer lugar, una brecha de tipo político-institucional. Podría haberse esperado que, al emanar su autoridad de una ley y no de un decreto, la injerencia del PEN en ambas agencias fuera menor o nula, atendiendo a sus respectivas misiones y funciones. Sin embargo, no sólo la aprobación legislativa presentó irregularidades (premura en su tratamiento, escaso debate y nula participación de los usuarios) sino que el diseño establecido los vincula directamente a la voluntad política del PEN. Como se señalara, en el caso del ERAS, los tres integrantes del directorio son nombrados por el PEN

²³ Algunas versiones preliminares del contrato fueron enviadas al ERAS para que éste diera su opinión en 72 horas. A raíz de las restricciones que se describieran, estas respuestas no plantearon una mirada integral e interdisciplinaria del contrato sino que apuntaron especialmente a aquellos aspectos relativos a su área de competencia. Por otra parte, en respuesta a la recomendación de la AGN de acelerar la formalización del contrato, AySA señaló que su firma era inminente. Su presentación es condición para que se efective un préstamo del BM con el que se financiarán obras de infraestructura en la cuenca Matanza-Riachuelo -Decreto PEN N° 684/09- (AGN, 2009).

²⁴ Mencionaron también como posibles razones, las diferencias políticas entre las autoridades del ente y las de AySA.

²⁵ Algunos de los entrevistados pertenecientes al ERAS fueron muy críticos respecto de los reclamos de financiamiento de las asociaciones. Señalaron que la búsqueda de recursos se presentaba más como un fin en sí misma que como un medio para desarrollar efectivamente su trabajo.

(dos de ellos a sugerencia de los Ejecutivos de las otras jurisdicciones) y la presidencia ya no es rotativa sino que recae en el director que representa al Estado Nacional. En la APLA, este cargo lo ocupa el Subsecretario de Recursos Hídricos y los dos miembros restantes del Directorio son también designados por el PEN, con la anuencia de las autoridades de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires²⁶.

La “fragmentación regulatoria” con “unicato” decisorio propiciada por el nuevo esquema, plantea para estos organismos, una brecha de capacidad identificable a nivel de las relaciones interinstitucionales. El rol asignado a la SSRH pone en cuestión, la relevancia y el grado de independencia efectiva de estas agencias como entidades autárquicas y descentralizadas. En el caso de la APLA, que su presidente sea el propio Subsecretario, le resta autonomía para realizar sus tareas. Las facultades del ERAS quedaron circunscriptas exclusivamente a cuestiones de control, pues los aspectos relativos a la regulación del servicio recayeron en la SSRH.

En cuanto a las brechas de la organización interna de estas agencias, se comprueba un creciente proceso de desfinanciamiento en el ERAS. La duplicación de la estructura no fue acompañada por un aumento de los recursos económicos por lo que, como se señalara, su déficit presupuestario debe ser cubierto por el MPFIPyS. Otra brecha identificada fue aquella que se presenta en relación a las consecuencias originadas por los conflictos de intereses entre las autoridades que presiden ambos organismos. Esta cuestión afectó considerablemente las relaciones de trabajo entre los mismos, pues la falta de confianza generó cuestionamientos mutuos en relación al efectivo cumplimiento de sus funciones. Asimismo, quedó en evidencia que, al momento de establecerse formalmente la estructura de los Directorios y luego designarse sus integrantes, primaron razones políticas por sobre razones técnicas. En lo que refiere a la disponibilidad de recursos humanos, hubo una baja en el total de agentes disponibles. Si se comparan las dotaciones del ERAS y la APLA con la del ETOSS, la reducción fue de alrededor del 20%.

En el caso particular del ERAS, a esto se sumó el desmantelamiento de los equipos técnicos que se habían conformados durante la gestión anterior. En relación a la estructura organizativa y desenvolvimiento de este ente, se presenta otra brecha de capacidad, debido a la falta de coordinación entre los niveles técnicos y los niveles políticos y el escaso intercambio dado entre las gerencias. Estas situaciones repercutieron en la dinámica laboral y por ende, en su capacidad de control. Vinculado a esto, pudo ser identificada también una brecha relativa a habilidades y conocimientos. Aun cuando el marco regulatorio dispuso que la empresa debía brindar amplia información respecto de sus actividades, AySA fue reticente en la entrega de ésta al ente y a la sociedad en general. Su accionar dificultó el desenvolvimiento del ERAS pues, a la ausencia de un contrato de concesión se agregó la falta de datos claves respecto del desempeño empresario.

Una de las condiciones para que una empresa estatal funcione correctamente es el nivel de contralor normativo y social al que es sometida, ya que de ese modo, se evita caer en la discrecionalidad y, por esa vía, dar argumentos a quienes consideran al Estado como un

²⁶Tanto en el Directorio del ERAS como en el de la APLA permanecen vacantes los cargo en representación de la Provincia de Buenos Aires.

ámbito “natural” de ineficiencia. No obstante, la “fragmentación regulatoria” del nuevo esquema resulta funcional a las falencias que éste presenta en materia de regulación y control, dada la centralización de atribuciones en el PEN. A raíz de esta concentración de funciones, la regulación del servicio adquirió formalmente mayor cercanía al poder político y con ello, una mayor discrecionalidad. Aun cuando para este servicio reestatizado, el nuevo esquema regulatorio no propiciara una escisión entre el rol de productor y regulador, esto no está totalmente definido. ¿Por qué crear dos organismos de control con restricciones de diseño y de funcionamiento efectivo, si en este nuevo esquema son *per se* irrelevantes? El pensar que constituyen “una mera formalidad a cumplir” no agota el interrogante sino que lo profundiza - ¿dentro de qué esquema habría que cumplirlo?- y pone fundamentalmente de relieve la inexistencia de una clara estrategia regulatoria.

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

Aun cuando el análisis del desempeño de AySA posee ciertas limitaciones por el poco tiempo transcurrido y la falta de suficiente información disponible, resulta importante presentar algunas consideraciones preliminares. Los datos referidos a su situación económica-financiera muestran que a diciembre de 2009, las transferencias corrientes recibidas por la empresa estatal, representaron el 37% de los ingresos totales de AySA (Cuadro N° 2). Con este aporte evitó una pérdida de \$ 141.207.000, puesto que sus ingresos de operación sólo alcanzaban a cubrir el 60% de sus gastos. En relación a estos últimos, las mayores erogaciones se vincularon al rubro “bienes y servicios”, que representaron el 54% de sus gastos totales y a los gastos en personal que abarcaron el 40%. Teniendo en cuenta que los datos obtenidos para 2010 alcanzan a septiembre, se pudo apreciar que en relación a 2009, el peso de las transferencias pasó del 37% a representar el 53% de los ingresos totales. Sin embargo, este considerable aumento no evitó un resultado económico negativo (\$ - 9.700.000) para el período –aunque bastante menor que el registrado en 2009 (\$ -32.346.000)-, pues los ingresos de operación presentaron un descenso de 14 puntos respecto de su participación en el total de ingresos corrientes (47%). Los gastos de operación sólo pudieron ser cubiertos en un 48% por los ingresos de operación. Asimismo, las erogaciones relativas al personal se mantuvieron en el 40% de los gastos totales, mientras que los gastos en bienes y servicios descendieron al 51%.

Tal como se consigna en el Cuadro N° 3, las transferencias de capital realizadas por el Estado Nacional²⁷ fueron incrementándose sustancialmente en el período 2006-2009. Este último año registra un valor treinta veces mayor que el monto dispuesto al inicio de la gestión pública. De esta manera, la totalidad de las obras han sido efectuadas exclusivamente con estos aportes transferidos. A septiembre de 2010, puede verse que las inversiones realizadas (\$ 353.073.000) estaban superando los ingresos de capital por un monto de \$ 206.353.000.

Aun cuando la tarifa se mantiene congelada desde enero de 2002²⁸, el total de facturación por los servicios de agua potable y alcantarillado (Cuadro N° 4) descendió en un 14,3% en relación al 2007, año en el que se registró el valor más alto. Asimismo, se presentó un

²⁷ La AGN (2009:10) recomendó a AySA que para un adecuado seguimiento y control de esos fondos, éstos deben ser “depositados o girados a cuentas corrientes exclusivas para los movimientos de la ejecución de los diferentes proyectos de inversión”. En la actualidad, “al ser depositados en las cuentas operativas comunes al giro normal de la sociedad, es dificultoso el seguimiento de la aplicación financiera de dichas transferencias”.

²⁸ A esa fecha el valor de la factura media era de 27, 40 \$.

incremento del saldo pendiente de cobro (\$ 8.374.000 más que en 2008), que fue acompañado por un aumento en la cantidad de cuentas que acumulaban deudas por servicios, de 530.128 a 561.254 casos.

Cuadro N° 2
Cuenta corriente
Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006- sept. 2010
(en miles de pesos, a valores constantes* y porcentajes)

| Cuenta corriente /Año | 2006 | 2007 | 2008 | % | 2009 | % | Sept. 2010 | % |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|
| Ingresos corrientes [A] | 179.076 | 223.897 | 281.851 | 100 | 295.002 | 100 | 254.432 | 100 |
| Ingresos de operación | 177.148 | 219.011 | 190.953 | 68 | 180.840 | 61 | 118.176 | 47 |
| Ingresos de la propiedad | 1.928 | 4.887 | 4.231 | 1 | 5.301 | 2 | 724 | 0 |
| Transferencias corrientes | 0 | 0 | 86.668 | 31 | 108.851 | 37 | 135.532 | 53 |
| Otros ingresos corrientes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Gastos corrientes [B] | 174.180 | 223.735 | 281.572 | 100 | 327.348 | 100 | 264.132 | 100 |
| Gastos de operación | 157.583 | 209.226 | 255.074 | 91 | 301.526 | 92 | 247.874 | 94 |
| Personal | 65.866 | 90.047 | 106.556 | 38 | 132.328 | 40 | 106.118 | 40 |
| Bienes y servicios | 81.304 | 109.856 | 138.387 | 49 | 175.479 | 54 | 135.185 | 51 |
| Transferencias | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Otros gastos de operación | 10.414 | 9.323 | 10.131 | 4 | 5.862 | 2 | 6.572 | 2 |
| Gastos ajenos a la operación | 16.596 | 14.509 | 26.499 | 9 | 25.821 | 8 | 16.258 | 6 |
| Intereses internos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Intereses externos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Transferencias | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Impuestos directos | 6.950 | 10.949 | 12.415 | 4 | 13.511 | 4 | 10.376 | 4 |
| Otros | 9.647 | 3.560 | 14.083 | 5 | 12.310 | 4 | 5.882 | 2 |
| Resultado Económico [C=A-B] | 4.896 | 162 | 279 | \ | -32.346 | \ | -9.700 | \ |

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA.

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

Cuadro N° 3
Cuenta de capital
Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006- sept. 2010
(en miles de pesos, a valores constantes*)

| Cuenta capital /Año | 2006 | 2007 | 2008 | % | 2009 | % | Sept. 2010 | % |
|---------------------------------------|---------------|---------------|----------------|------------|-----------------|------------|----------------|------------|
| Ingresos de capital [D] | 9.151 | 71.043 | 188.501 | 100 | 269.102 | 100 | 146.720 | 100 |
| Recursos propios | 184 | 625 | -723 | -0,4 | 79 | 0,0 | 393 | 0,3 |
| Otros ingresos corrientes | 8.966 | 70.418 | 189.224 | 100,4 | 269.023 | 100,0 | 146.327 | 99,7 |
| Gastos de capital [E] | 13.646 | 70.864 | 166.208 | 100 | 338.970 | 100 | 354.495 | 100 |
| Inversión | 12.484 | 69.988 | 164.801 | 99 | 338.970 | 100,0 | 353.073 | 99,6 |
| Otros gastos de capital | 1.163 | 876 | 1.407 | 1 | 0 | 0,0 | 1.422 | 0,4 |
| Resultado Económico [C] | 4.896 | 162 | 279 | / | -32.346 | / | -9.700 | / |
| Resultado Financiero [F=C+D-E] | 401 | 341 | 22.572 | / | -102.213 | / | 217.475 | / |

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA.

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

Cuadro N° 4

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

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

*IPIM base 1993= 100

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

En lo que refiere al nivel de endeudamiento sobre el patrimonio neto (Cuadros N° 5), éste pasó de 100,30 % en 2008 a 110,06% en 2009, mostrando una nueva suba a pesar del 150% presentado inicialmente. En cuanto a la rentabilidad empresarial (Cuadro N° 6), en 2009 se registró un significativo descenso, presentando un valor negativo. Esto se ubica en el marco que se describiera respecto del aporte constante y en aumento de transferencias a falta de recursos propios suficientes para cubrir su operatoria.

Cuadro N° 5

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

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

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

Cuadro N° 6

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

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

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

Cabe señalar también que el incremento en los costos de personal fue acompañado por un aumento en la dotación de trabajadores que, a agosto de 2010, era de 4646. Si se la compara con la dotación de AASA, el incremento registrado fue del 22%²⁹. Respecto de la productividad³⁰ se observaron valores mayores que los de la gestión privada. En relación al año 1998 (el plantel se asemejaba en cantidad al del período aquí analizado: 4267), cuya productividad fue de 968,4 m³/día-hombre³¹, los datos mostraron un significativo aumento: mayo de 2007: 1055,8 m³/día-hombre; diciembre de 2008: 1084,3 m³/día-hombre, diciembre de 2009: 983,5 m³ y agosto de 2010: 981,8 m³/día-hombre.

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

Para atender las necesidades de los usuarios con problemas socioeconómicos y abaratar costos, AySA también continuó con la implementación de la tarifa social y de dos metodologías desarrolladas por AASA desde 2003: 1) el Modelo participativo de gestión (MPG) y 2) el Plan Agua + Trabajo (A+T). En relación a los beneficiarios del programa de tarifa social, en 2006, el total de usuarios incorporados fue de 114.646, mientras que en 2007, ascendió a 118.953 y desde 2008 viene disminuyendo, registrando 57.539 usuarios en 2009. Cabe agregar que para este programa, se destinaron anualmente entre 4 y 5 millones de pesos (Informes al usuario: 2006, 2007, 2008 y 2009). A través del MPG, la empresa elabora los proyectos, efectúa el seguimiento de las tareas, aporta los materiales y capacita a los vecinos de los barrios para que realicen las obras de expansión. El A+T es un proyecto del gobierno nacional, que busca disminuir el riesgo sanitario de la población sin acceso al servicio y a la

²⁹ De acuerdo a los datos que se pudieron obtener, en junio de 2005, la dotación de AASA era de 3811 trabajadores.

³⁰ Se entiende por esta la relación entre producción de agua cruda (m³/día) y cantidad de empleados.

³¹ Ver Senén González (2000: 83).

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

Con respecto a lo planteado, puede verse en el Cuadro N° 7 que durante el segundo año de gestión de AySA, no sólo hubo un importante aumento en la inversión presupuestada sino que también se llegó a ejecutar casi el total de las mismas, cuando en 2006, se había alcanzado apenas un poco más de la mitad. Para 2008 y 2009 la empresa no presentó datos respecto de la inversión presupuestada, por lo que no pudo medirse el nivel de cumplimiento alcanzado³². Sólo es posible señalar que en 2009 la inversión ejecutada creció un 384% respecto del valor registrado en 2007. Como ya se refiriera, esto se vinculó con el alto nivel de transferencias estatales aportadas para aquel año.

Cuadro N° 7
Inversión presupuestada y ejecutada
Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006- 2009
(en miles de pesos, a valores constantes* y en porcentajes)

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

*IPIM base 1993= 100

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

Aun cuando existen avances en la inversión e implementación de obras, es preciso observar que, ante la falta del contrato de concesión, el PMOEM no se ha formalizado. En este sentido, no es posible controlar el nivel de cumplimiento de los trabajos, ya que no se han definido expresamente las obligaciones de AySA en este aspecto. De acuerdo al Informe del CELS (2008), varias organizaciones de la sociedad civil han demandado formalmente mayor transparencia y discusión en la definición del PMOEM, pero sus reclamos no fueron atendidos. “[...] Se ha avanzado en la planificación de las obras no sólo sin dar participación a la sociedad civil sino sin haberse constituido los órganos que –según el marco regulatorio aprobado por ley 26.221 y el decreto reglamentario 763/07– deben intervenir en la elaboración de dicho plan” (CELS, 2008: 376). Estas dificultades manifiestas a la hora de

³² Esta dificultad se vincula con la señalada falta de un contrato de concesión donde estén claramente especificadas las metas de inversión y los plazos en los que deben cumplirse y con la “fragmentación regulatoria”.

hacer efectivo el contralor de AySA y transparentar su accionar ampliando la participación de las organizaciones sociales, ponen nuevamente en evidencia las consecuencias que genera la “fragmentación regulatoria” propia del actual esquema.

Respecto de los reclamos ingresados en el ETOSS y luego ERAS, se registró a octubre de 2010 un importante descenso en relación al último año de AASA (2720 casos frente a 4448 en 2005). Del total de reclamos, en promedio, un 97% refiere a cuestiones técnicas, mientras que el 3% restante a razones de índole comercial. Si se considera la región donde se originan, la mayoría de ellos (36, 36%) provienen de la zona sur (Quilmes, Lanús, Almirante Brown, Avellaneda y Esteban Echeverría), seguidos por los reclamos de Capital Federal (33,75%) (Estadísticas ERAS, 2010). Cabe señalar que al poco tiempo de iniciada la gestión de la nueva empresa, hubo una acumulación de reclamos (8588), producto de inconvenientes con los contratos de tercerización de ciertos servicios. Esta cuestión pone de relieve nuevamente la dificultad para diferenciar las tareas desempeñadas por AySA respecto de las ejercidas por el SGBATOS.

‘No hay problemas de fondo con el servicio. Lo que está pasando es que estamos reformulando los contratos de tercerización, y eso pudo provocar algunas demoras’, dijo un alto ejecutivo de la empresa [...] [Fuentes] de la Secretaría de Obras Públicas, [...]dijeron que ‘hay que discriminar el tenor de las quejas’, aunque coincidieron en que se trata de demoras en la firma de los nuevos acuerdos con las empresas contratistas [...] En la empresa explicaron que los problemas surgieron con varios contratistas a los que les quedaron cuentas impagas dentro de la convocatoria de acreedores de Aguas Argentinas. Y AySA les habría exigido que siguieran trabajando, pero haciendo ‘borrón y cuenta nueva’, lo cual generó mayores demoras en la reparación de averías. También una supuesta exigencia del sindicato que conduce José Luis Lingeri, acerca del encuadramiento de los trabajadores de las contratistas, habría sumado rispideces entre esas empresas y AySA (*La Nación* 30/08/06).

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

5.1. AySA y sus trabajadores: ¿cambios en las condiciones laborales?

Durante la década del noventa, las relaciones y condiciones de trabajo del personal del SGBATOS presentaron importantes cambios. Al igual que en el resto de las empresas públicas privatizadas o concesionadas, no sólo se impulsó la reducción de los planteles mediante despidos, retiros “voluntarios”³³, jubilaciones anticipadas, etc., sino que paralelamente, se implementaron programas de capacitación para los trabajadores que permanecerían en sus puestos y programas de reconversión laboral para facilitar la reinserción de aquéllos que habían quedado en disponibilidad³⁴. Por otra parte, con la introducción del PPP, el SGBATOS se aseguró la tenencia de acciones en AASA y su cobro con anterioridad a aquellos sindicatos que se oponían al traspaso de los servicios públicos a manos privadas (Loftus y McDonald, 2001).

Siguiendo a Senén González (2000), de un convenio colectivo de trabajo (CCT) de alcance nacional (incluía a todos los trabajadores del país) firmado por la FENTOS, se pasó a uno regional y por empresa, establecido entre el SGBATOS y AASA. Los convenios colectivos instaurados tras el inicio de la concesión (CCT N° 92/93 “E”, 162/95 “E”, 279/98 “E” y 435/01 “E”) plantearon condiciones laborales más desfavorables para los trabajadores. Entre otras cuestiones, la jornada de trabajo se prolongó a 8 horas diarias (una hora más que en la empresa estatal) y las veinticuatro categorías existentes en la estructura pasaron a ser siete niveles, lo que concitó una mayor concentración de tareas por cada puesto de trabajo, y con ello, la necesidad de trabajadores polivalentes. “[...] [Las] tareas de menor calificación serán adjudicables cuando sean complementarias del cometido principal de su desempeño y cuando una circunstancia excepcional y transitoria lo haga requerible [...] pero en ningún caso la aplicación [...] podrá efectuarse de manera que comporte un ejercicio irrazonable [...], o causen perjuicio material o moral al trabajador” (Art. N° 31, CCT N°435/01 “E”).

En relación a este concepto de polivalencia se vincula el énfasis dado a la capacitación. Tal como lo plantea Senén González (2000: 69), en los CCT ya referidos, ésta fue concebida “como un derecho del trabajador pero –a la vez- como una obligación frente a la iniciativa empresaria, y concomitantemente alentando la iniciativa individual en la promoción de su desarrollo profesional interno”³⁵. En una primera fase, la capacitación fue de carácter masivo

³³El sindicato participó definiendo las pautas de su implementación en el punto 7.11. del contrato de concesión. Dado que la cantidad de inscriptos al registro de retiro (3500) superó el cupo máximo de empleados admitidos por el contrato de concesión (1830), el proceso se dio en dos etapas. En la primera, el gobierno nacional financió el retiro de los 1800 trabajadores a un costo de 37 millones de pesos. AASA financió la segunda etapa, en la que fueron desvinculados los 1700 restantes, quienes se retiraron con una indemnización que cubrió el 90% de lo que les hubiera correspondido en la primera etapa (Senén González, 2000).

³⁴La función del SGBATOS consistió en asesorar a los ex trabajadores en el establecimiento y desarrollo de cooperativas o pequeñas empresas de servicios con las que pudieran cubrir las actividades tercerizadas por AASA. “[...] Los microemprendimientos, el hecho de las cooperativas, el tema de las mutuales, todo aquello que tome colateralmente las tareas que hacen al centro de la explotación de los servicios, debe estar estipulado y diagramado, para que estos compañeros que salgan del núcleo central de la empresa puedan tener cabida y una inserción para el mantenimiento de su fuente de trabajo” (José Luis Lingerí, secretario general del SGBATOS, FENTOS, 1997: 167).

³⁵“El personal comprendido en el presente Convenio Colectivo tiene derecho a la capacitación con el objeto de mejorar los conocimientos, habilidades, y aptitudes requeridas para la mejor y segura realización de las tareas y desempeño del trabajador [...] A tal fin la Empresa establecerá la programación y funcionamiento de los planes de capacitación, siendo obligatorio para el personal capacitarse en la forma y oportunidades que ésta indique, con el objetivo de adecuarse a los requerimientos técnicos de las tareas y con el propósito de mejorar la calificación profesional del conjunto de los trabajadores” (Art. N° 33, CCT N°435/01 “E”).

y estuvo impulsada hacia la reconversión laboral. Posteriormente, se avanzó en la capacitación individual, teniendo en cuenta las necesidades de AASA y el potencial de cada uno de los trabajadores. Los distintos aspectos que adquirió resultaron estratégicos para reforzar la posición del SGBATOS. Le permitió dinamizar su accionar en distintas áreas y “se transformó en una herramienta eficaz para la capacitación continua y la formación profesional tendiente al perfeccionamiento profesional y la empleabilidad de los trabajadores” (Senén González, 2000: 114).

Al analizar el convenio colectivo establecido durante la etapa estatal (CCT N° 798-06 “E”) se comprueba que muchos de estos aspectos fueron modificados parcialmente. La extensión de la jornada laboral se mantuvo aunque se incorporó un período diferenciado de 6 horas diarias para el personal técnico-comercial encargado de la atención a los usuarios (Art. N° 10 Inc. 1 y 3). En lo que refiere a la organización del trabajo, se conservó la estructura de 7 niveles donde “[...] cada uno de estos niveles importa una posibilidad de recorrido desde un punto inicial hasta una meta [...] Al cambiar de nivel no sólo cambia [...] el [índice] inicial [para el cálculo del sueldo básico], sino que se le ‘sube el máximo’, esto es la ‘meta’ del nivel superior que es más alta que la del nivel anterior” (Art. N° 32). Aun cuando el principio de polivalencia o de movilidad funcional no fue enunciado como en los convenios anteriores, el mantener este criterio por niveles, pareciera considerarlo tácitamente.

A diferencia de lo establecido durante la concesión a AASA, se incluyó dentro del personal sujeto a convenio a los jefes de departamento, jefes de establecimientos y distritos. Esta incorporación no sólo permitió que el sector quedara bajo el amparo de la estructura sindical sino que a la vez, pareció prever a futuro un bajo nivel de conflictividad entre los trabajadores y la empresa³⁶. Respecto del plantel directivo y gerencial de AySA pudo apreciarse una ostensible continuidad con el que tuviera su predecesora. De acuerdo a la información obtenida, al inicio de la gestión estatal, de los 66 cargos fuera de convenio (18 directores y 48 gerentes), el 73% estaba ocupado por personal que había trabajado para AASA (13 directores y 35 gerentes). Dentro de este grupo que provenía de la gestión privada, el 19% conservó su mismo puesto (2 directores y 7 gerentes). De los 11 directores restantes, 1 fue designado presidente, 5 habían sido directores en otras áreas y los otros 5 estuvieron a cargo de gerencias. En relación a los 28 gerentes, el 75% de ellos se había desempeñado como jefe en AASA.

En el nuevo convenio, los lapsos dispuestos para algunas licencias especiales y el alcance de beneficios sociales reconocidos presentaron apreciables modificaciones. A modo de ejemplo, para el primer caso, se incrementó en 8 días la licencia por nacimiento de hijo (de 2 a 10 días) y se incorporó, por igual plazo, la licencia por adopción. Asimismo, se extendieron las licencias por exámenes. Para enseñanza media se agregaron al máximo anual, dos días por año calendario (de 10 a 12) y para enseñanza universitaria, se incorporó un día más corrido por examen y 6 días más como máximo por año calendario (de 12 a 18). Respecto de los beneficios sociales, valen destacar la incorporación de gastos de representación y viáticos por capacitación, el incremento de becas completas para los hijos de los trabajadores y el otorgamiento de becas para promover la prosecución de estudios de todo el personal.

³⁶Generalmente, las jefaturas se mantienen por fuera del convenio, ya que en caso de presentarse un conflicto sindical, los jefes deben ser los encargados de mantener la operatoria.

En relación a la capacitación se reitera la doble condición de derecho-obligación analizada por Senén González (2000). Aunque no con el mismo énfasis respecto de su carácter obligatorio, el Art. N° 39 del CCT N° 798-06 “E” contempla este aspecto:

“La empresa implementará [...] planes específicos de acuerdo a las características de las funciones y tareas, a los requerimientos técnicos y a las exigencias de la organización del trabajo, debiendo el personal asistir a los cursos programados. Ante la incorporación de nuevas tecnologías y cambios organizacionales, la empresa procederá a la recalificación del personal, mediante la implementación de acciones de readaptación, actualización y/o perfeccionamiento, que dé respuesta a dichas exigencias”.

Con el desarrollo de diversos programas de actualización y perfeccionamiento de técnicos y profesionales, el SGBATOS conservó la activa participación que tuviera durante la gestión de AASA. A fin de formar al personal en los oficios necesitados, se amplió la Escuela de aprendices que funciona dentro de la empresa y se desarrollaron cursos de especialización en temáticas relativas al sector. Desde 2006 las horas de capacitación se fueron incrementando: de 21.874 pasaron a 59.858 horas, en 2009 (Informes al usuario: 2006 y 2009). En ésta como en otras cuestiones, se torna difusa la distinción entre el accionar del sindicato y el de la empresa.

En suma, aunque se avanzó en ciertos aspectos sociales y licencias especiales o se quitaron algunas referencias directas del texto del CCT, en los hechos, las pautas que rigen la organización del trabajo y la capacitación se asemejan a las existentes durante la gestión privada. Como se planteara, a esto se agregó la permanencia de cuadros directivos y gerenciales de AASA en la nueva estructura. Estas continuidades pueden deberse principalmente a la activa participación que tuvo el SGBATOS en la implementación de esos cambios y a su condición de único garante del servicio, que lo imbrica con la gestión de AySA. Plantear una ruptura radical con esos lineamientos no sólo hubiera puesto en discusión su accionar en los noventa, sino que parece perder sentido cuando los trabajadores continúan percibiendo los beneficios de la estructura de negocios originada en esos años.

Para que el funcionamiento de AySA sea exitoso, resulta esencial transparentar al máximo las condiciones en las que se desenvuelve su gestión empresarial. Sin embargo, como se planteara, las falencias identificadas en el diseño del marco regulatorio y el desempeño efectivo de los nuevos organismos constituidos, abonan en detrimento de este objetivo. En una suerte de “divide y no regularás”, la “fragmentación regulatoria” propicia, paradójicamente, la concentración de funciones en el PEN e incrementa su injerencia y discrecionalidad tanto respecto del desenvolvimiento de las agencias como de la gestión de AySA. Como se señalara, esta dinámica se ve reforzada a su vez, por el vínculo forjado entre el PEN y el SGBATOS. La presencia de problemas regulatorios en la gestión estatal debe ser seriamente considerada. Es preciso evitar la repetición de dinámicas pasadas que puedan afectar la expansión y calidad del servicio y volver inviable la prestación estatal.

6. Reflexiones finales

Desde la noción de capacidades estatales, el desempeño regulatorio del Estado argentino evidenció más continuidades que rupturas a pesar de las diferencias entre AASA y AySA. Las deficiencias en el marco y entes constituidos junto a las importantes brechas de capacidad presentes en la implementación de la regulación y el control sobre la nueva empresa, no hicieron más que mostrar la falta de una estrategia en la política regulatoria aplicada al sector. El cambio en la gestión del servicio, requería necesariamente de la discusión y definición de nuevos parámetros regulatorios; sin embargo, esto no se concretó. El marco establecido resultó ser una ambigua readaptación del anterior, que a la vez, fue vaciado de contenido. Si bien fue creado por ley y no por decreto, el procedimiento que llevó a su instauración presentó importantes falencias. Acompañando el requerimiento del PEN, el tratamiento legislativo presentó una desmedida celeridad. El ETOSS, ente vigente en ese momento, no fue consultado al respecto y tampoco participaron los usuarios -reales y potenciales- en su elaboración.

Los problemas de diseño e implementación que se plantearan para la regulación del servicio en manos privadas adquirieron una nueva significación. La vuelta del Estado a la gestión del servicio plantea indefectiblemente interrogantes acerca de cómo resuelve su condición de proveedor y a la vez regulador. Es decir, si pueden presentarse o no, como dos funciones escindidas. Como se viera, la respuesta que brinda este nuevo marco parece quedar a mitad de camino. Por una parte, la centralización de competencias en la figura del Ministro de Planificación Federal, haría pensar que, habiendo adquirido la regulación una mayor cercanía al poder político, no habría escisión alguna de roles. No obstante, se crearon dos organismos de control autárquicos que presentan evidentes limitaciones de diseño y desempeño. Si la razón para la creación de estos organismos se vincula a la necesidad de cumplir con una “mera formalidad”, cabe plantear entonces, dentro de qué diseño regulatorio habría que cumplir con ella, pues en uno donde se plantee la concentración de funciones sería innecesario.

Por otra parte, la creación de AySA plantea nuevas cuestiones respecto de la sustentabilidad de la prestación. A pesar de los buenos resultados obtenidos en ciertos aspectos de su gestión, AySA no sólo no cuenta con suficientes recursos propios para cubrir el total de sus gastos corrientes, sino que el conjunto de las obras realizadas fueron únicamente costeadas con transferencias del Estado Nacional. Si bien esta participación estatal directa, es más que necesaria dados los altos incumplimientos de AASA en materia de inversiones, este esquema puede presentar problemas de financiamiento. Se torna indispensable buscar la mejor manera de readecuar las tarifas (sin dejar de lado la protección de los sectores más vulnerables), para que gradualmente pueda acotarse la centralidad que estos aportes poseen en su desempeño. Además de esto, es necesario que el régimen tarifario promueva el uso racional del recurso. Una amplia y efectiva micromedición de los consumos (junto a otros criterios que permitan identificar la capacidad de pago de los usuarios), contribuirá a hacer más equitativo el acceso al servicio. Difícilmente este acceso pueda extenderse si a partir de tarifas muy bajas, la práctica que se instala entre los usuarios es la del derroche. Dado el carácter de derecho humano que tiene el servicio, sería más que deseable entonces que estas cuestiones fueran reconsideradas a fin de garantizar cabalmente la calidad y expansión de la prestación a la población.

Bibliografía

ALONSO, Guillermo Víctor (ed.) (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo libros.

AZPIAZU, Daniel y FORCINITO, Karina (2004) “Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires” en AZPIAZU, Daniel, CATENAZZI, Andrea. y FORCINITO, Karina. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

CASTRO, José Esteban (2004) “Final Report”. Project “Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: seeking economic, social, and environmental sustainability (PRINWASS)”, European Commission - 5th Framework Programme, INCO-DEV, Contract ICA4-CT-2001-10041.

COASE, Ronald (1960) “The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics*, Vol 3, pp. 1-44.

DUCCI, Jorge (2007) “Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina”. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, febrero.

FENTOS (1997) *Los trabajadores y la transformación de las empresas prestadoras de servicios sanitarios*. Buenos Aires: Banco Mundial, misión residente en Argentina y Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FENTOS).

GRINDLE, Merilee (1996) *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Harvard University Press.

HALL, David y LOBINA, Emanuele (2002) “Water privatization in Latin America, 2002”, Public Service International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, PSI American’s Water Conference, San José, Costa Rica, July.

HALL, David y LOBINA, Emanuele (2006) “Agua, privatización y ciudadanía” en VVAA, *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, México: Ediciones Böll.

HALL, John (2002) “Reconsidering the Connection between Capacity and Governance”. *Public Organization Review: A Global Journal* 2: 23-43.

HILDEBRAND, Mary y GRINDLE, Merilee (1994) “Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?” En GRINDLE, Merilee (ed.), *Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.

LOBINA, Emanuele y HALL, David (2003) “Problems with water concessions: a review of experience”. Public Service International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.

LOFTUS, Alex y MCDONALD, David (2001) “Sueños líquidos: una ecología política de la privatización del servicio de agua en Buenos Aires”. *Realidad Económica* N° 183 (1/10 al 15/11). Disponible en: [http://digirep.rhul.ac.uk/items/dea93fc9-d751-47a6-de6e-6074f5287aef/1/Loftus and Macdonald Spanish version.pdf](http://digirep.rhul.ac.uk/items/dea93fc9-d751-47a6-de6e-6074f5287aef/1/Loftus%20and%20Macdonald%20Spanish%20version.pdf)

MIZRAHI, Yemile (2004) “Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature”. Washington: World Bank Institute.

NORTH, Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

OSZLAK, Oscar y ORELLANA, Edgardo (2002) “El análisis de la capacidad institucional”. Biblioteca Virtual TOP - www.top.org.ar

PALERMO, Vicente (1998) “Estudio sobre el estado del Estado en Argentina”. *Documento de Trabajo*, Fundación Auyero, Buenos Aires.

REPETTO, Fabián (2007) “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas ... O la búsqueda del ‘tesoro perdido’ de la política social latinoamericana” en ALONSO, Guillermo Víctor (ed.) (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo libros.

SENÉN GONZÁLEZ, Cecilia (2000) Relaciones laborales en empresas de servicios públicos privatizadas de la Argentina. Los sectores de Telecomunicaciones y de Agua y Saneamiento (1990-1998). Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo.

TOBELEM, Alain (1992) “Institutional Development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of Experience and Recommendations for Improvement”. Working Paper, World Bank.

VARGAS, Marcelo y SEPPÄLÄ, Osmo (2004) “Water trends regarding policy, institutional and regulatory issues. Reflections and findings on five selected countries”. Project “Barriers to and conditions for the involvement of private capital and enterprise in water supply and sanitation in Latin America and Africa: seeking economic, social, and environmental sustainability (PRINWASS)”, European Commission - 5th Framework Programme, INCO-DEV, Contract ICA4-CT-2001-10041.

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

Leyes, Decretos y otras reglamentaciones

Leyes N°: 25.561, 25.790, 25.820, 25.972, 26.077, 26.100, 26.221.

Decretos N°: 303/06, 304/06, 373/06, 763/07.

Resolución Subsecretaría de Relaciones Laborales N°: 132/08.

Documentos

Auditoría General de la Nación (2009) Carta sobre aspectos contables y de control interno.

Debate en la Cámara de Senadores: Reunión N° 18 – 15° Sesión ordinaria – (11 y 12/08/04), Reunión N° 9 - 8a. Sesión ordinaria (17/05/2006)

Debates en Cámara de Diputados: Reunión N° 17 – 15° Sesión ordinaria (11/08/04), Reunión N° 5 – 4° Sesión ordinaria (29/03/06), Reunión N° 7 - 5a. Sesión ordinaria (05/04/2006).

Dictamen de mayoría la Comisión Bicameral de Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo -Expte. 213-PE-04-, 29/07/2004).

ERAS (2010) Estadísticas. Disponible en www.eras.gov.ar

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 al Usuario. Datos a diciembre de 2006. “2006, el comienzo de un gran desafío”, Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Informe al Usuario. Datos a diciembre de 2007. “AySA. Consolidada y en marcha”, Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Informe al Usuario. Datos a diciembre de 2008. “AySA. Expansión y desarrollo, comprometida con la inclusión social”, Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Informe al Usuario. Datos a diciembre de 2009. “Expansión y desarrollo. Trabajamos para el desarrollo y bienestar de la comunidad”, Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007, 2008 y 2009.

Plan de Saneamiento de AySA (2006-2020). Acceso universal a los servicios para millones de argentinos.

Principales obras ejecutadas por AySA en su primer año de gestión. Disponible en: <http://www.aysa.com.ar/prensa/archivo.php?id=80>

Anexo Metodológico

| Capacidades regulatorias | | |
|---------------------------------|---|--|
| Dimensión administrativa | | |
| Indicadores | Institucionalidad regulatoria | *Cumplimiento secuencia: Marco Regulatorio - Ente - Transferencia. |
| | Diseño | *Mecanismo de creación (ley/decreto). *Modalidad de designación de autoridades. *Financiamiento: origen de los recursos. *Protección y participación de los usuarios. |
| | Capacidad sancionatoria | *Aplicación, efectividad y cobrabilidad. |
| | Renegociaciones contractuales | *Frecuencia. *Contenido: tarifas-componentes/metras de expansión. |
| | Información | *Acceso a información para regular y controlar. *Implementación de instrumentos regulatorios. |
| | Funcionamiento interno | *Dotación de personal y recursos materiales. *Estabilidad de las autoridades. *Relación entre gerencias. *Articulación entre el personal técnico y staff político del ente. |
| | Riesgo de captura regulatoria (Independencia del regulador respecto de agencias sectoriales y empresa regulada) | *Delimitación de funciones. *Injerencia política en accionar del ente. *Resolución de conflictos con empresa regulada. |
| Fuentes | *Decretos, resoluciones ministeriales, marco regulatorio, resoluciones e informes de ETOSS/ERAS. *Entrevistas semiestructuradas a informantes clave. *Bibliografía especializada. | |

| Capacidades regulatorias | | |
|---------------------------------|--|---|
| Dimensión relacional | | |
| Indicadores | Recursos de poder actores estatales | <ul style="list-style-type: none"> *Facultades asignadas por la legislación para actuar respecto del servicio. *Capacidad de negociación con actores no estatales involucrados. *Objetivos políticos respecto del desenvolvimiento del servicio. |
| | Recursos de poder actores sociales | <ul style="list-style-type: none"> *Ejercicio de presiones o los intentos de captura de las agencias estatales. *Capacidad para establecer alianzas. *Actitud de cooperación o conflicto mantenida con las agencias estatales. |
| | Lógicas de acción | <ul style="list-style-type: none"> *Ejercicio de voz y veto: capacidad para establecer un curso de acción e influir sobre desempeño de otros actores. |
| Fuentes | <ul style="list-style-type: none"> *Leyes, decretos, resoluciones ministeriales, marco regulatorio, informes empresarios, resoluciones e informes de ETOSS/ERAS y debates parlamentarios. *Entrevistas semiestructuradas a informantes clave. *Artículos periodísticos de diarios nacionales. *Bibliografía especializada. | |