

# LA SUSTENTABILIDAD DE LA NORMATIVA TARIFARIA DEL SERVICIO DE AGUA

## El caso de la Ciudad de Buenos Aires

### CLARA MARÍA MINAVERRY

Instituto de Investigaciones Jurídicas y  
Sociales Ambrosio Gioja, Facultad de  
Derecho, Universidad de Buenos Aires,  
y Universidad Nacional de Luján.  
Argentina.

#### Palabras Clave:

*Tarifas; agua; normativa;  
sustentabilidad;  
medioambiente.*

#### Key Words:

*Rates; water; regulation;  
sustainability;  
environment.*

## Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar la relación existente entre los siguientes aspectos del servicio de agua en la Ciudad de Buenos Aires, desde 1993 hasta la actualidad:

- La evolución y la implementación del sistema tarifario en el servicio del agua;
- Las obligaciones legales de las empresas proveedoras del servicio;

- El sistema de incentivos legales para lograr un sistema tarifario sustentable;
- Estudio de casos jurisprudenciales y de un caso de América del Sur.

A su vez, se tratará de determinar si las tarifas del servicio del agua en Buenos Aires desde 1993 hasta 2006, han cumplido con la totalidad de normativa vigente y si son sustentables.

Desde el punto de vista metodológico, se utilizó el método de observación documental y, desde el punto de vista cuantitativo se analizaron específicamente cuadros y proyecciones estadísticas realizadas por organizaciones y organismos especializados del ámbito nacional e internacional.

Una de las conclusiones que se pudieron extraer es que las tarifas bajas que no poseen subsidios representan a un mal servicio, a consumidores poco contentos y a ingresos aún más bajos.

## **Abstract**

The aim of this paper is to analyze the relationship between the following areas of water service en the City of Buenos Aires, since 1993 until present:

- The evolution and implementation of water services rate 's system;
- The legal obligations of water companies;
- The incentive system for a sustainable rate 's system;
- The study of case law and of one country of South America.

Also, we would like to demonstrate if water rates in Buenos Aires since 1993 until 2006, obeyed valid regulations and if they were sustainable.

Methodologically, we implemented the documentary observation method, and from a quantitative point of view we analyzed charts and statistical data from national and international organizations.

One of the main conclusions is that low rates which do not have subsidies represent a bad service, sad consumers and lower incomes.

## Introducción

La Ciudad de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia poseen desde el año 1993 un servicio de agua, que fue provisto por una empresa privada (Aguas Argentinas S.A.).

Luego, a partir de 2006 se rescindió el contrato de concesión cuya duración era de 30 años, y dicho servicio fue asumido por una empresa que posee mayoritariamente capitales públicos (Aguas y Saneamientos Argentinos S.A.).

Algunos autores afirman que el antídoto contra a comercialización del agua es su retirada total del mercado, y que debe ser declarada y comprendida para siempre como una propiedad común.

Además que los ciudadanos deben limitar claramente aquellas áreas que son sagradas para la vida o necesarias para la justicia social y económica, y que todos puedan acceder en igualdad de condiciones al agua es absolutamente central tanto para la vida como para la justicia (Barlow y Clarke, 2004).

Por otra parte, uno de los pilares de la regulación económica es la necesidad de generar incentivos suficientes como para que la entidad prestadora cobre una tarifa que cubra sus costos (operacionales y de capital), de modo que ésta sea sostenible financieramente. A pesar de los avances registrados en algunos países, esta simple regla es la excepción en la región, pues la mayoría de los prestadores sólo pueden recuperar de sus usuarios una parte de los costos operacionales del servicio sin solventar nuevas inversiones, si no es con la ayuda gubernamental (Hantke-Domas y Jouravlev, 2011).

Indudablemente que los siguientes "Principios" deben estar presentes y ser estrictamente respetados:

- Razonabilidad: Los precios se deben fijar libremente y los consumidores deben estar sujetos esencialmente a las reglas del mercado.
- Proporcionalidad: Vincula a la cantidad - calidad del servicio recibido y el costo del servicio.

- Justo retorno: Hay dos aspectos que deben considerarse: riesgo del negocio y estándares habituales de la industria.
- Certeza: La tarifa debe ser adecuadamente publicada.
- Irretroactividad: La tarifa no puede reajustarse hacia atrás en el tiempo.

A su vez, el sistema tarifario debe propender a alcanzar la universalidad del servicio, o sea que todos los habitantes del área regulada puedan acceder a los servicios de agua potable y desagües cloacales en el menor plazo posible.<sup>34</sup>

Entre los principios rectores centrales que rigen la concesión cabe destacar el de razonabilidad tarifaria, asociado a la obtención de niveles normales de ganancias sobre el capital invertido, es decir equivalentes al logrado por otras empresas que operan en la misma actividad y/o a empresas que operan en actividades de similar riesgo (Ley N° 23.696), y el principio del riesgo empresarial en el que está basada la concesión y por el cual no pueden ser invocadas razones de modificaciones en las condiciones del mercado de bienes o servicios comprometidos en la concesión (Azpiazu y otros, 2004).

Inicialmente en Buenos Aires se fijó así una tarifa fija para usuarios durante todo el período de duración de la concesión, estableciéndose que la misma se basaba en el "principios de riesgo empresarial"<sup>35</sup>, exigiendo la imposibilidad de invocar modificaciones en las condiciones del mercado de bienes y servicios comprometidos en el contrato.

Además, se establecieron mecanismos de revisión ordinaria del contrato para el seguimiento, cumplimiento y/o adelantamiento de las obras comprometidas en los planes quinquenales previa aprobación del ente regulador (E.T.O.S.S.). A partir del sexto año de la concesión (desde 1999) la revisión ordinaria solo podía establecer reducciones de tarifas, y estableciéndose la revisión extraordinaria en aquellos casos en los que los costos operativos superen el 7% (Menin y Cerdá, 2006).

Sin embargo, varias fueron las oportunidades de adecuación de tarifas requeridas por la empresa. Antes de la finalización del primer año de

<sup>34</sup>Instrumento de vinculación entre el Estado Nacional y Aysa S.A., página 62.

<sup>35</sup> Art. 11.11.1.3 del decreto 787 del 22 de abril de 1993.

concesión, se verificó la primera (en Julio de 1994) provocando un incremento tarifario de casi un 18%, habiéndose verificado un aumento del índice de precios al consumidor (IPC) del 3%.

La segunda fue en 1998 con dos sucesivos aumentos del orden del 14%, mientras que en Enero de 2001 fueron del orden del 7% y en Enero de 2002 del 4,4%. De este modo el aumento tarifario ha sido, en los primeros diez años de concesión de aproximadamente del 54% (Menin y Cerdá, 2006).

Debe tenerse en cuenta que en el período de análisis no existía una alta inflación (menos de 5% y hasta a veces se registró deflación), debido a que estaba vigente la ley de convertibilidad.<sup>36</sup>

Luego, cuando nos referimos a la sustentabilidad del sistema tarifario, entendemos que el mismo es autosuficiente y que tiene en cuenta las necesidades de las generaciones futuras respecto de su disponibilidad de los recursos naturales.<sup>37</sup>

Sin embargo, debe destacarse que en el área metropolitana de Buenos Aires la población no posee una acabada percepción sobre el valor económico de los servicios debido a la política frecuentemente utilizada, de fijar tarifas muy bajas con relación al costo real de la prestación. Asimismo, la falta de medición de los volúmenes consumidos conlleva a una tarifa de tipo "canilla libre". Esta situación, sumada a la influencia en el imaginario de la población de la disponibilidad "infinita" del agua por tener a su alcance el inmenso caudal del Río de la Plata, arraigó la costumbre de derroche en el uso del recurso debido a una concepción de valor "inexistente" del agua potable (Lentini, 2011).

En este caso se tienen en cuenta dos aspectos centrales como el económico y el ambiental, que combinados resultan ser claves para la mejora de la calidad del servicio de agua, siempre contando con el apoyo adicional de la normativa protectora del mismo.

---

<sup>36</sup> Ley Nº 23.928 sancionada el 27 de marzo de 1991 u duró 11 años. De acuerdo a ella, se establecía a partir del 1 de abril de 1991 una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y la estadounidense, a razón de 1 (un) dólar estadounidense por cada 10.000 (diez mil) Australes, que luego serían reemplazados por una nueva moneda, el Peso Convertible, de valor fijo también en U\$S 1.

<sup>37</sup> Esto se relaciona directamente con los conceptos que se definieron en el Informe Brundtland de 1987.

Sin embargo, lo complejo es que resulta muy difícil determinar el precio del agua, y no se tiene en cuenta en el mismo los beneficios públicos que se obtienen cuando se brinda un buen servicio (Budds y McGranahan; 2003; Minaverry, 2012).

## **Objetivos:**

Analizar y establecer la relación existente entre los siguientes aspectos del servicio de agua en la Ciudad de Buenos Aires, desde 1993 hasta la actualidad:

- La evolución y la implementación del sistema tarifario en el servicio del agua;
- Las obligaciones legales de las empresas proveedoras del servicio;
- El sistema de incentivos legales para lograr un sistema tarifario sustentable;
- Estudio de casos jurisprudenciales y de un caso de América del Sur.

## **Hipótesis:**

Las tarifas del servicio del agua en Buenos Aires desde 1993 hasta 2006 no han cumplido con la totalidad de la normativa vigente y no son sustentables.

## **Metodología:**

La metodología se divide en tres etapas:

### a) Fase exploratoria:

Se recopilaron los contratos de concesión, doctrina, legislación, jurisprudencia nacional y estudios de casos de otros países de la región, relacionados con el sistema tarifario del servicio del agua en Buenos Aires.

### b) Fase descriptiva:

La información recogida en la etapa anterior fue clasificada y categorizada, para facilitar su análisis en la etapa posterior.

c) Fase analítica:

Se analizó la información clasificada y categorizada, para poder confirmar o rechazar la hipótesis de trabajo y cumplir con los objetivos propuestos.

Desde el punto de vista metodológico, se utilizó el método de observación documental y, desde el punto de vista cuantitativo se analizaron específicamente cuadros y proyecciones estadísticas realizadas por organizaciones y organismos especializados del ámbito nacional e internacional.

## **Evolución del sistema tarifario del servicio del agua:**

En este servicio existen tres categorías de tarifas aplicables a los consumidores:

- Residencial: Casas de familia.
- No Residencial: Lugares destinados a actividades comerciales o industriales del ámbito privado o público.
- Terrenos sin ninguna construcción (Minaverry, 2011).

A su vez, la división correspondiente a los niveles de consumo de los clientes se divide en dos categorías:

- No medidos: Se paga una suma fija de dinero que es calculada de acuerdo al tamaño del edificio, el área geográfica, entre otros.
- Medidos: Se aplica a usuarios no residenciales y residenciales a quienes se les ha instalado un medidor (Minaverry, 2011).

Actualmente alrededor del 75% de los clientes no son medidos, por lo cual no controlan su nivel de consumo ya que éste no les afecta en el monto de su tarifa.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Fuente: Aysa S.A.

El cuadro tarifario utilizado en el servicio de agua en Buenos Aires, es similar al que utilizaba Obras Sanitarias de la Nación.

Está basado en un antiguo criterio de consumo presunto en función de la superficie, zona, calidad y antigüedad del inmueble, que distingue a los usuarios residenciales de los no residenciales. Estas variables pretenden actuar como indicador del nivel de ingreso del usuario y de su capacidad de pago (Lentini, 2011).

Sin embargo, coincidimos con diversos autores que afirman que el aspecto tarifario debería ser adecuadamente analizado de acuerdo al ámbito de aplicación, teniendo en cuenta la demanda, la infraestructura que deberá ser reemplazada, las obras futuras y los gastos generales (Hankte-Domas y Jouravlev, 2011).

Este aspecto resulta fundamental ya que en cada análisis se deben valorar las características de cada país, región o ciudad, por lo que el modelo y los sistemas regulatorios que funcionan mejor dependen de éstas (Ehrhardt, Groom, Halpern, O'Connor, 2007, Minaverry, 2012).

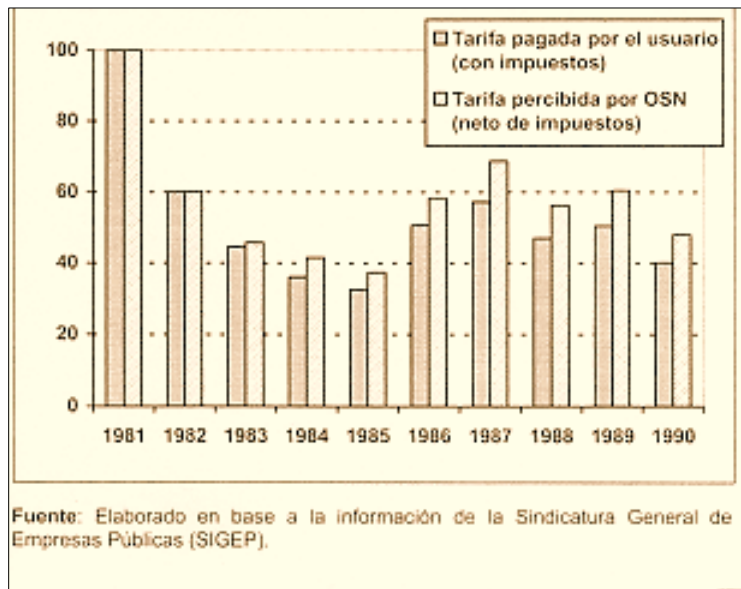
#### ¿Quién debe fijar las tarifas?:

Lo ideal sería que la tarifas sean fijadas por un regulador independiente que aplique los lineamientos de políticas públicas ya establecidas anteriormente, quien esté capacitado para poder calcular los costos operativos y del mantenimiento y reemplazo de la infraestructura que sea necesaria para lograr un servicio sustentable a largo plazo (Rouse, 2007).

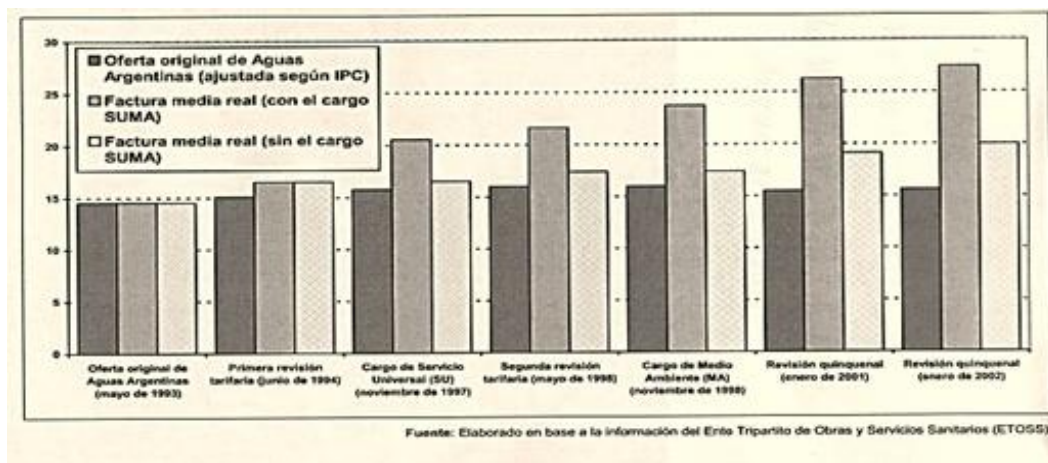
Para el caso de la concesión de Aguas Argentinas S.A. se ha detectado un aumento del 20% al 2001, cuando en realidad habían prometido que las tarifas se iban a reducir un 27%. La empresa adujo principalmente que esto se debió al aumento de gastos realizados por la empresa (que no habían sido pactados en el contrato de concesión) y que fueron destinados a mejorar los servicios de provisión de agua en las zonas más pobres (Loftus, McDonald, 2001).

A continuación se podrá vislumbrar toda la información teórica analizada más arriba.





**Evolución de la tarifa en Obras Sanitarias de la Nación (1981-1990), año base: 1981:100 – Fuente: SIGEP**

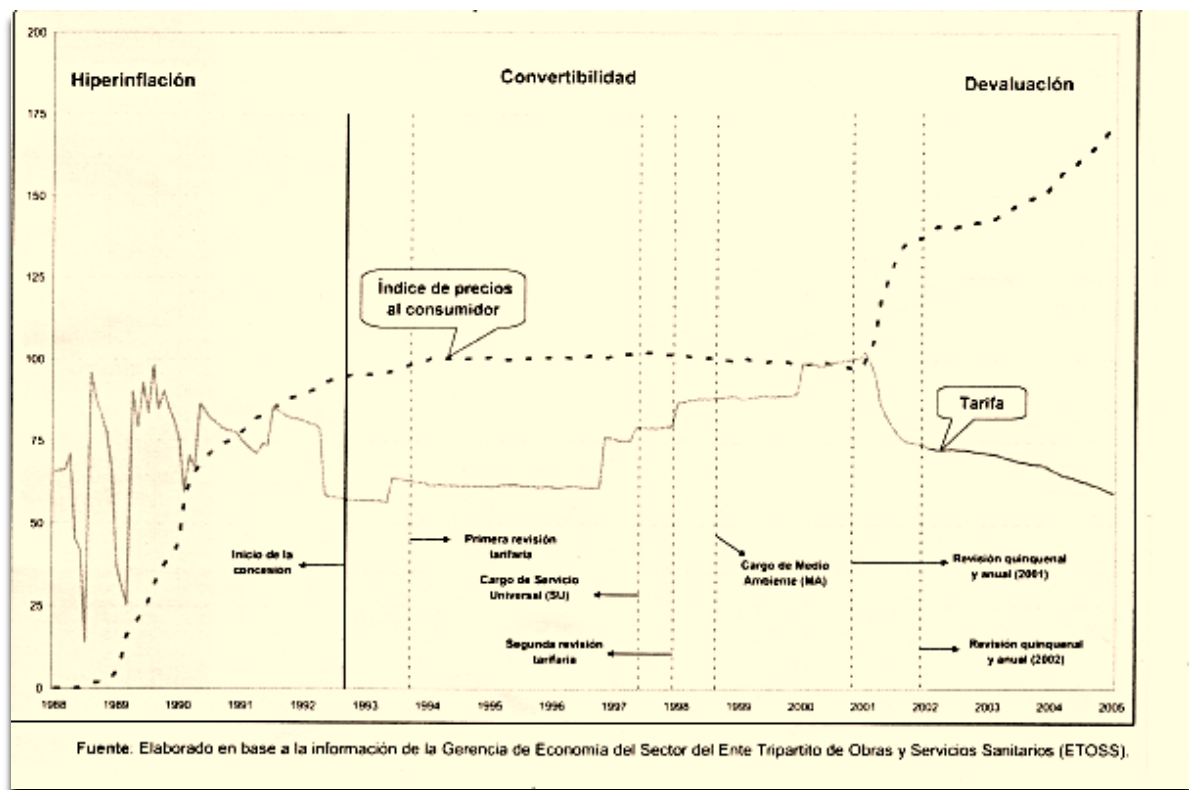


**Evolución de la factura media de los usuarios residenciales (1993-2002 en pesos) – Fuente: ETOSS**

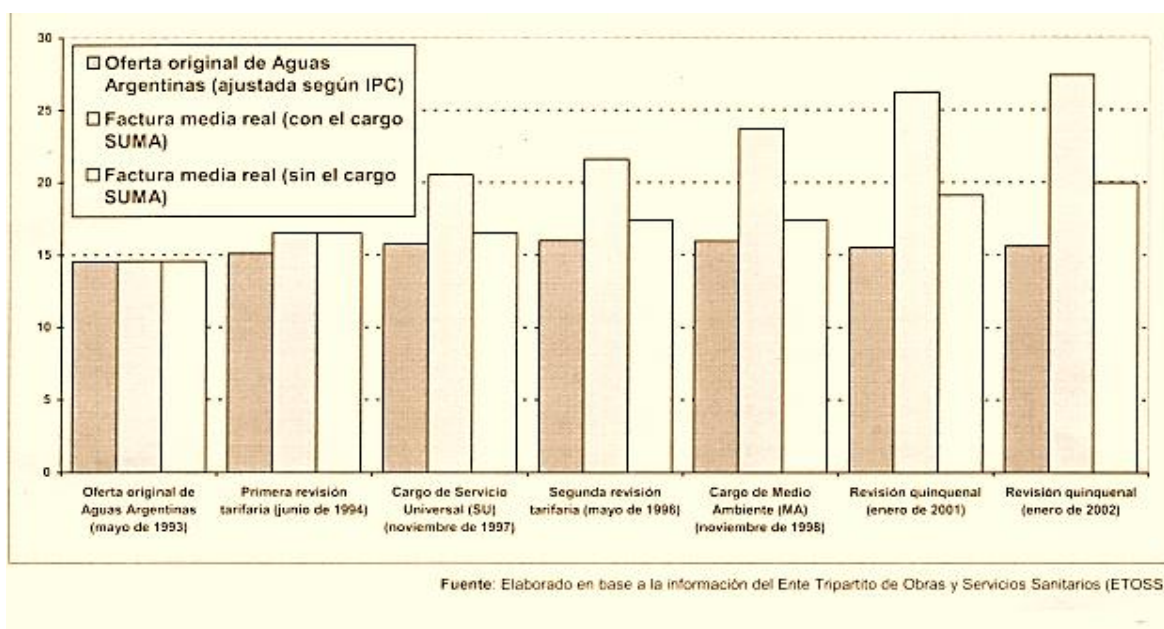
Periodo	Ingresos Miles de \$	Usuarios totales Cantidades	Ingresos / Usuarios Miles de \$
1994	304.980	2.103.310	0,145
1997	419.998	2.342.432	0,179
1998	436.722	2.540.558	0,172
1999	510.958	2.766.064	0,185

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A LAS MEMORIAS Y BALANCES DE AGUAS ARGENTINAS S.A.

**Evolución de la variable de regulación tarifaria (ingresos por usuario) de Aguas Argentinas S.A. (1994 – 1999, en miles de pesos y valores absolutos), Fuente: Aguas Argentinas S.A.**



**Evolución de las tarifas residenciales de Obras Sanitarias de la Nación y de Aguas Argentinas S.A. (1998 – 2005), año base: 1988:100 – Fuente: ETOSS**



***Evolución de la factura media de usuarios residenciales (1993-2002 en pesos), Fuente: ETOSS***

<b><u>Concepto</u></b>	<b><u>Fecha</u></b>	<b><u>% incremento</u></b>	<b><u>Valor tarifa</u></b>
Oferta AA	Mayo 1993	-	\$18,01
Revisión extraordinaria 1	Julio 1994	7,67%	\$19,39
Revisión extraordinaria 2 (modificación coeficiente K)	Julio 1994	10,08%	\$21,35
Revisión extraordinaria	Mayo 1998	5,31%	\$22,48
Incorporación índice de Mejora Ambiental	Noviembre 1998	9,25%	\$24,56
Revisión quinquenal 1	Enero 2001	6,88%	\$26,25
Revisión quinquenal 2	Enero 2002	4,4%	\$27,40
<b><u>Total</u></b>	1993 a 2002	52,14%	\$9,39

***Evolución tarifaria, Fuente: Aguas Argentinas S.A.***

## Obligaciones jurídicas de las empresas de provisión de agua:

### La rentabilidad legalmente permitida:

Tal como surge del cuadro que aparece más abajo, puede afirmarse que las empresas de provisión de agua, han obtenido el segundo lugar en relación con el nivel de beneficios económicos obtenidos (ubicadas después de los concesionarios viales).

Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	Promedio 94-99
Rentabilidad/Pat. Neto	17,4	17,3	14,3	15,1	14,0	14,2	15,4
Concesionarios viales	40,3	26,6	19,0	23,8	19,1	s/d	25,8
Gas Natural	13,7	11,8	10,1	10,5	10,2	10,3	11,1
Energía Eléctrica	-0,4	5,8	6,9	7,5	8,3	5,5	5,6
Telecomunicaciones	13,3	13,5	10,3	12,4	15,1	13,3	13,0
Agua y servicios cloacales	20,1	28,9	25,4	21,1	17,1	27,6	23,3
Rentabilidad/Ventas	11,3	13,1	12,0	12,7	11,9	12,7	12,3
Concesionarios viales	11,6	9,6	7,5	9,7	9,4	s/d	9,6
Gas Natural	19,4	17,0	14,6	15,5	15,1	14,0	15,9
Energía Eléctrica	-0,4	7,5	8,9	9,3	10,1	6,5	7,0
Telecomunicaciones	17,0	16,4	13,8	15,5	13,4	12,4	14,8
Agua y servicios cloacales	8,7	14,8	15,4	13,7	11,5	18,0	13,7

\* La rentabilidad promedio de los sectores seleccionados en el año 1999 fue calculada excluyendo a los concesionarios viales.  
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.

### ***Evolución de la rentabilidad de las empresas privatizadas (1994-1999 en porcentajes), Fuente: FLACSO***

Resulta interesante comparar la situación respecto a la evolución económica de Obras Sanitarias de la Nación y de Aguas Argentinas S.A., para poder analizar si los incumplimientos legales vinculados con la calidad del servicio se pueden o no justificar en esto.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos corrientes	546	489	404	268	364	508	585	527	490	531
Erogaciones corrientes	289	213	292	312	359	398	415	339	331	443
Resultado operativo	257	276	112	-26	5	110	170	187	159	87
Erogaciones netas de capital e intereses	-71	-48	-48	-91	-49	-17	-14	-31	-32	-29
Saldo*	186	228	64	-117	-44	93	156	156	127	58

Fuente: Elaborado en base a la información de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP).  
\* Los valores negativos corresponden a la necesidad de financiamiento de la empresa.



## Ejecución económica-financiera de Obras Sanitarias (1981-1990) – Fuente: SIGEP

Evolución de las tasas de rentabilidad neta de Aguas Argentinas S.A.,  
1994-2000\*  
(en porcentajes)

Años	Rentabilidad sobre patrimonio neto	Rentabilidad sobre ventas
1994	20,0	8,7
1995	14,4	15,0
1996	25,4	15,4
1997	21,1	13,7
1998	12,5	8,4
1999	18,6	12,2
2000	21,4	16,5
1994-2000	19,1	12,8

\* Las utilidades son después del pago de impuestos (beneficios netos).  
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

### Evolución de las tasas de rentabilidad neta de Aguas Argentinas S.A. 1994-2000 (en porcentajes) – Fuente: FLACSO

Debe destacarse que en la medida en que para obtener una mayor rentabilidad, la empresa recurre al incumplimiento de las metas contractuales excluyendo a miles de personas (por demora en la extensión de las redes y/o por corte del servicio por morosidad), se advierte que el sostenimiento de una gran proporción de la población sólo depende de la capacidad regulatoria del Estado (Azpiazu y otros, 2004).

Los márgenes de beneficios económicos de la concesión privada del servicio de agua en Buenos Aires eran entre dos veces y media y tres veces superiores a los de las empresas de Inglaterra y Gales – consideradas por algunos como modelos para la privatización -, que en 1998-1999 tenían un margen medio de beneficios del 9,6%, y del 9,3% en 1999-2000. En pocas palabras, esta privatización de los servicios del agua generaba unas ganancias sustanciales (Barlow y Clarke, 2004).

Un estudio realizado por el Área de Economía y Tecnología de FLACSO<sup>39</sup>, muestra que los ingresos de la compañía aumentaron en el período 1994-

<sup>39</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

2000 en un 68,6%, y que la cantidad de usuarios se expandió en un 31,5%, pasando así a ser el ingreso por usuario de 145 a 195 pesos. En los años 90 la compañía obtuvo un 23% de rentabilidad anual mientras que Suez, su controlante, sólo un 6% anual en Francia. Por lo tanto parecería ser que los reclamos de la empresa de falta de rentabilidad no estarían justificados (Menin y Cerdá, 2006).

Según lo demuestra la experiencia histórica, la tasa de ganancia vigente en una actividad económica, suele tener una relación positiva con el riesgo empresario subyacente a la misma. En ese sentido, el caso de la privatización del sistema de agua potable y saneamiento argentino constituye una "rara avis" en el plano internacional en tanto, al contrario de lo que cabría esperar, las tasas de beneficio han tendido a denotar una correspondencia inversa con el respectivo riesgo empresario: a menor riesgo mayores márgenes de ganancia (Azpiazu y otros, 2004).

Indudablemente las cuestiones económicas y comerciales devienen necesarias de tratamiento, debido a que condicionan directamente el cumplimiento de las obligaciones legales vinculadas con el servicio de agua. De aquí surge claramente la obligación del Estado de controlar y fiscalizar esto se esté cumpliendo la normativa vigente.

A su vez, las empresas que brindan estos servicios deben ocuparse de realizar una eficiente administración.

## **La regulación económica:**

La regulación económica se centra en las reglas y en las organizaciones que establecen, refuerzan y modifican las tarifas y los estándares de los servicios (Rouse, 2007).

Además puede ser definida como el conjunto de controles legales en relación con la provisión del agua y saneamiento, con el objetivo de superar los problemas inherentes a un servicio monopólico esencial.

Asimismo, la regulación puede fijar o reforzar los estándares del servicio y asegurar que los beneficios económicos que se obtienen por parte de las

empresas, puedan brindar la clase de servicios que la ciudadanía demanda. (Ehrhardt y otros, 2007).

Sin embargo, es importante destacar que existen varios problemas que no pueden ser solucionados por la regulación económica:

- Asegurar que los servicios permanezcan a un precio adecuado para el pago por parte de los hogares que poseen bajos recursos económicos.
- Aumentar la eficiencia del proveedor.
- Mejorar la planificación de las inversiones de capital.
- Mejorar el control de pago realizado por parte de las agencias y del departamento del gobierno encargados de esas tareas (Ehrhardt y otros, 2007).

Sin perjuicio de otras ciencias sociales (como la geografía y la sociología), la perspectiva económica es vital en esta materia, dada la reconocida escasez del recurso; y mientras su escasez aumenta, el agua deviene cada vez más como un bien sometido al análisis económico, lo que va más lejos que las convicciones de cada cual: pasa a ser un problema de la ciencia económica (Vergara Blanco, 2002).

Por su parte, dado que la regulación defectuosa y la captura afectan tanto la eficiencia como la equidad del servicio, en tanto que incrementan artificialmente sus costos y tarifas bajando las posibilidades de expansión, el sector debe contar con una regulación uniforme y adecuada a comparaciones entre distintos prestadores. Además es importante para asegurar prácticas apropiadas y contratos con contenidos y obligaciones mínimas (Solanes, 2008).

Si bien el Estado establece distintas normativas que regulan las condiciones técnicas que deben guiar al abastecimiento de agua potable, son escasos los controles que realizan los organismos correspondientes sobre el cumplimiento de las mismas y, particularmente, sobre el accionar de las empresas. Por otro lado, el Estado no establece ninguna regulación económica sobre, por ejemplo, el precio de los servicios que brindan las empresas (Cáceres, 2009).

Cabe destacar que el servicio de suministro de agua es un monopolio que debe ser necesaria y especialmente regulado por el Estado, para evitar que se produzcan desarreglos en el mercado ya que no puede manejarse automáticamente (Rouse, 2007).

Además, los sistemas de recursos de los países en donde se realiza una adecuada planificación económica, marcan la diferencia en la gestión. Algunos sistemas relacionan a la planificación del servicio del agua con el desarrollo económico y las regiones económicas. Las consideraciones económicas son utilizadas en algunos países, como importantes criterios normativos para la toma de decisiones y para la evaluación de programas y proyectos (Solanes, 2002).

### **La figura de la “Contabilidad Regulatoria”:**

La contabilidad regulatoria fija reglas para integrar y conectar la información contable con la información extra contable, y luego traducir tales reglas en criterios de registración, en procedimientos, y en programas informáticos integrados.

Se distingue de la lógica de la contabilidad tradicional en tanto permite visualizar información para múltiples fines adicionales a los de la normativa contable, como son los regulatorios, de control ambiental, de control de gestión, o simplemente para la toma de decisiones de gerenciamiento (Fernández y otros, 2009).

Esta modalidad de funcionamiento que actualmente ha iniciado su implementación y avanza cada día más, es la que corresponde a una adecuada y eficiente gestión de un servicio y es posible que sea desarrollado por el Estado y por las empresas proveedoras del servicio de agua.

Sin embargo, debe mencionarse que durante la concesión de Aguas Argentinas se había implementado un sistema de contabilidad regulatoria, que fue una de las primeras experiencias en América Latina, y que no estaba exigido legalmente.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Fuente: Aguas Argentinas S.A.



Luego, la Ley N° 26.221 (2007) <sup>41</sup> estableció la obligación de utilizar el sistema de contabilidad regulatoria, lo cual funciona en la actualidad pero es necesario que se realicen algunos ajustes prácticos para poder avanzar en su efectividad.

Si bien la teoría económica ortodoxa considera que la solución de los problemas estructurales de distribución del ingreso, como los que existen en los países de América Latina y, en particular en la Argentina, no constituye una función de la regulación de los servicios públicos en manos privadas, el más mínimo principio de equidad social requiere, que dicha regulación se diseñe contemplando tal problemática como uno de sus aspectos centrales (Azpiazu y otros, 2004).

## **El sistema legal de cobrabilidad y pago de los servicios:**

Con las políticas de eficiencia de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, traducidas en la concesión de los mismos a la gestión privada y a la reconversión de organismos estatales en Sociedades Anónimas o del Estado, las empresas se encontraron con la tarea de modificar una instalada "cultura del no pago" del servicio.

En los procesos de transformación del sector se incluyeron en los pliegos de licitación una serie de medidas tendientes a superar esta cultura, como son: el cambio de gestión del servicio en lo institucional y comercial, la posibilidad del corte por mora y la implementación de los sistemas de medición, que permiten la facturación por lo consumido, dándole al cliente una clara señal de que ahora abona por un servicio del cual ha hecho uso.

La cobrabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento aún es uno de los problemas más serios que tienen que enfrentar los operadores de servicios en la Argentina.

---

<sup>41</sup> Se aprueba el Convenio Tripartito suscripto el 12 de octubre de 2006 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Prestación del Servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales. Sociedad Agua y Saneamientos Argentinos S.A. Disolución del E.T.O.S.S. Creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación. Marco Regulatorio.

Según el informe de indicadores de gestión de ADERASA <sup>42</sup> (datos del año 2005), la empresa municipal de Mar del Plata registraba un atraso de dos meses en el cobro, la empresa privada de la región metropolitana de Buenos Aires tenía un atraso de cinco meses y la empresa privada de Mendoza seis.

Esta realidad atenta directamente contra la sustentabilidad y la eficiencia del sistema tarifario.

## La “cultura de pago” del servicio:

Algunos investigadores afirman que se debe crear una “cultura de pago” de este servicio.

Esto debería colaborar para que incorpore la idea de una utilización eficiente del recurso del agua, pero que a su vez venga acompañada de una mejora que sea notable en la calidad del servicio (Hankte-Domas y Jouravlev, 2011).

De esta forma indirecta, los usuarios estarían contribuyendo al financiamiento de los costos del servicio, pero éstos serían combinados con subsidios.

Se observa que en Chile existe una destacable cultura de pago y, puesto que la tarifa cubre la totalidad de los costos de la prestación y que se factura sobre la base de los volúmenes que se consumen, existe una real valorización del costo económico de los servicios y consecuentemente incentivos para hacer un uso racional de los mismos (Lentini, 2011).

La falta de pago implica un mayor riesgo de deterioro de la prestación y postergar el acceso a la red de las personas carentes del servicio.

Por esta razón, las autoridades deberán implantar mecanismos de incentivos y sanciones adecuadas para que los usuarios cumplan con su obligación de pago de la factura y hagan un uso racional de los servicios, evitando los derroches y las prácticas nocivas.

A su vez, estos instrumentos deberían estar acompañados por acciones de educación y difusión para que la comunidad tenga mayor comprensión

<sup>42</sup> Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas.

acerca de los costos y beneficios, tanto sociales como económicos, asociados a los servicios de agua potable y saneamiento, y por lo tanto a la importancia de asegurar su financiamiento (Lentini, 2011).

### **Falta de incentivos legales para lograr la sustentabilidad del sistema tarifario en el servicio de agua:**

### **Inexistencia de un sistema tarifario que incentive la racionalidad en el uso del agua:**

Una de las razones por las cuales la mayoría de los usuarios realiza un uso indiscriminado del recurso del agua potable es por su excesivo bajo costo, con lo cual no se valora el mismo.

Por eso, es fundamental que se eduque a los consumidores en tal sentido.

Está comprobado que cuando el sector público provee a los ciudadanos un servicio gratuito o con altos subsidios, los usuarios tienen el incentivo para utilizarlo desmesuradamente (Budds y McGranahan, 2003).

En el ámbito analizado se ha establecido un sistema de tarifas denominado "Price-cap y Retail Price Index".

De esta manera se establece un monto fijo total por el pago de un determinado servicio, independientemente de su consumo.

Es evidente que este sistema resultará exitoso siempre que se determine adecuadamente el monto fijo de pago del servicio, que sea suficiente para cubrir todos los costos fijos y eventuales y por supuesto sobrar para que se pueda obtener un rédito económico (Bianchi, 1999).

El Ente Regulador ejercerá la regulación tarifaria en base al análisis que él mismo realice de los planes de mejoras y expansión que el Concesionario presente periódicamente.

La variable de regulación tarifaria será el monto de ingresos que el Concesionario reciba por los servicios que preste en función del número de Usuarios servidos en cada año, y las condiciones de eficiencia que se propongan en cada plan.

En el Decreto Nacional N° 999/92 <sup>43</sup> se incorporó el Capítulo 7 denominado "Régimen tarifario", el cual resulta relevante su análisis en esta sección.

En primer lugar se establecieron ciertos "principios tarifarios" que son fundamentales para los regímenes de concesión, los cuales deberán ser adecuadamente seguidos por las empresas proveedoras del servicio:

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

*El monto resultante de las tarifas facturadas a los usuarios deberá permitir al Concesionario, cuando éste opere eficientemente, obtener ingresos suficientes para satisfacer los costos implícitos en la operación, mantenimiento y expansión de los servicios prestados.*

Las tarifas históricamente han sido fijadas por el poder político correspondiente a cada jurisdicción, aun en los casos de las empresas privadas. Ninguna empresa tiene autonomía para fijar sus tarifas, ya que deben poner a consideración de la autoridad de aplicación, las modificaciones tarifarias y es ésta última la que las aprueba.

Por eso aquí justamente el Derecho cumple una función fundamental, para regular eficientemente esta cuestión.

---

<sup>43</sup> Reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación.

## **Mantenimiento de tarifas regresivas e inequitativas:**

Otro tema relacionado es que no se ha modificado el sistema de facturación del servicio, el cual consideramos que resulta ser muy injusto y desproporcionado en relación con la situación económica que tiene cada usuario y la tarifa que deben pagar.

Muchos usuarios con exactamente el mismo nivel de consumo, pueden recibir facturas residenciales drásticamente diferentes por efecto del año de construcción de su vivienda, la zona donde esté localizada o las mejoras constructivas que le haya aplicado. Al combinar todos estos factores, se encuentra que existen cientos de categorías, es decir, que cientos de usuarios con exactamente igual consumo, pueden llegar a tener facturas mensuales diferentes por la combinación de todos los parámetros anotados (Fernández, 2009).

Tal es así que en el área metropolitana de Buenos Aires existen diversas desigualdades respecto de los niveles tarifarios, no cumpliéndose con la totalidad de la normativa vigente.

Si bien, no cabe establecer una correlación absoluta entre el valor de la tarifa y el nivel de los ingresos de los usuarios, es indudable que la regresividad de la estructura tarifaria emerge como uno de los rasgos distintivos de la concesión (Azpiazu y otros, 2004).

La no modificación ni al menos el análisis del sistema tarifario de las empresas concesionarias al momento de firmarse su contrato, significó aportar un aspecto de características regresivas.

## **Incorporación del cargo SUMA y de los "Tributos verdes":**

A partir del 1º de noviembre de 1997 entró en vigencia la adecuación del contrato de concesión determinada por el Decreto 1167/97, dictado a fines del año pasado por el Poder Ejecutivo Nacional y que contara con dictámenes favorables de la Comisión Bicameral de Seguimiento de

Privatizaciones del Congreso Nacional, conformada por fuerzas políticas de diferente signo, así como de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

El Decreto estableció la eliminación del cargo de infraestructura a partir del 1º de noviembre pasado, dando lugar a la creación del cargo SUMA (Servicio Universal y Mejora Ambiental).

En la decisión adoptada para resolver el tema, las autoridades nacionales habían hecho predominar un criterio de solidaridad social que parte de la base de que no es posible condicionar el acceso a servicios esenciales que involucran la salud pública y la capacidad socioeconómica de la población.

El llamado cargo SUMA fue el resultado de la renegociación contractual de 1997, en la cual se sustituyeron los cargos de infraestructura del orden de \$600 por nuevo usuario, con un cargo fijo de \$3.31 por bimestre por servicio a ser aplicado a todas las facturas de todos los usuarios actuales.

A la vez, una parte de los recursos del cargo SUMA estaban destinados a financiar el tratamiento de aguas servidas. Posteriormente, se rompió el vínculo entre el cargo SUMA y el programa de expansiones de la empresa, pasando aquel a constituir sencillamente un componente adicional de la tarifa sin destino específico.

Para ello, se simula el impacto de aplicar repetidamente durante un periodo de cinco años la proporción del cargo SUMA correspondiente al Servicio Universal, y utilizar los fondos resultantes para financiar un subsidio a las conexiones de agua y cloacas. La simulación tiene en cuenta que los hogares pobres nuevamente incorporados durante esos cinco años después deben contribuir también al cargo SUMA (Menin y Cerdá, 2006).

Se trata de un subsidio cruzado explícito que en algunos casos puede generar situaciones injustas.

Este cargo ha sido muy criticado por diversos autores, porque fue utilizado como principal fuente de financiación para el caso de la empresa Aguas Argentinas en Buenos Aires. El principal fundamento fue que los cargos generados por el préstamo y/o la inversión fueron transferidos directamente a los usuarios, contradiciendo la lógica de la inversión privada (Budde y McGranahan, 2003).

En la etapa de Aguas Argentinas y luego del descenso inicial de las tarifas, se registró un significativo aumento, principalmente por la creación del cargo SUMA, que al no tener un correlato equivalente en las mejoras de la calidad y en la cobertura, fue desprestigiando el desempeño y los resultados alcanzados por la operación privada (Ordoqui, 2007).

Una de las maneras de poder imponer la idea de racionalidad en la utilización del recurso del agua, es utilizar a la fiscalidad como incentivo a través de los "Tributos Verdes". Esto no ha sido implementado en nuestro país pero tuvo mucho éxito en otros lugares del mundo.

Principalmente a través del Derecho se logran modificar los comportamientos humanos, y en especial con la aplicación de sanciones económicas y estableciendo límites a la utilización del recurso.

La fiscalidad ambiental tiene como objetivo desanimar las conductas contaminadoras, y a redistribuir entre un elevado número de agentes los costos de las instalaciones necesarias para evitar que se produzcan daños ambientales (Esteve Pardo, 2008).

Las medidas de fomento o disuasión, son acciones de política fiscal y tributaria, tendientes a promover o desalentar acciones privadas. Ello puede hacerse en función del ordenamiento territorial, para preservar la calidad ambiental, o favorecer el mantenimiento de la biodiversidad. Usualmente se manifiestan en ayudas crediticias, imposición de tributos, desgravaciones impositivas, o simplemente en no otorgar permisos o derechos para construir o desarrollar ciertas actividades (Mathus Escorihuela, 2007).

En concreto, se trata medidas implementadas por los Estados para lograr la protección ambiental de un modo indirecto, las cuales se encuentran vinculadas con el principio del "contaminador - pagador" analizado anteriormente.

Algunos de los ejemplos de medidas fiscales son las siguientes:

#### Recuperación de costos:

Mecanismos fiscales que tienden al cumplimiento del objetivo principal de la tributación ambiental: conseguir recursos suficientes como para eliminar residuos generados o evitar que éstos se produzcan (tasa municipal por

alcantarillado o recolección de basuras, o la tributación por vertidos en una cuenca estableciéndose un canon para financiar la depuración de los cursos) (Esteve Pardo, 2008).

#### Modificación de conductas:

Mecanismos fiscales que no funcionan como instrumentos de recaudación, sino como motivador de conductas: tratan de utilizar los efectos patrimoniales del impuesto en sentido orientador, incidiendo en las actuaciones de los sujetos afectados, ya sea disuadiéndoles de continuar en determinadas líneas de acción o estimulándoles en la adopción de otras. Aquí se incluyen los mecanismos o medidas estimuladoras: tratamientos fiscales favorecedores (ejemplo: para empresas que adopten dispositivos anticontaminantes) (Esteve Pardo, 2008).

#### **Las obligaciones legales de las empresas proveedoras del servicio:**

#### **Incumplimiento de algunos principios legales tarifarios:**

El instrumento de vinculación firmado entre Aysa S.A. y el Estado Nacional estableció que el régimen tarifario, debe establecerse de acuerdo a los principios generales que aparecen mencionados en el punto VIII.5.

Estos principios son:

- Uniformidad:
- Uso racional y eficiente: No colabora para nada el hecho de que no existan medidores en la mayoría de los domicilios de los usuarios, por lo que se derrocha este recurso y no se puede realizar un control personal.
- Que posibilite un equilibrio constante ante la oferta y la demanda de servicios.
- Que atienda a objetivos sanitarios y sociales vinculados directamente con la prestación u operación de los servicios.
- Que prevea que los valores tarifarios aplicados a algunos segmentos de usuarios equilibren el costo económico de la operación, así como los de otros grupos de usuarios del sistema.



## No asunción del riesgo empresario:

Se debe jerarquizar en el diseño del entramado normativo y regulatorio la figura del "riesgo empresario" o, en otras palabras, la inexistencia de reaseguros de distinta índole que tornen nulo dicho riesgo aún bajo condiciones de ineficiencia microeconómica del concesionario. En paralelo, las disposiciones referidas a la "razonabilidad" y "justicia" de las tarifas y la rentabilidad empresaria deberían ser parte constitutiva fundamental de tal entramado (Azpiazu y otros, 2004).

La única obligación del Concesionario es la de llevar a cabo inversiones necesarias para ejecutar el Plan General de Mejoras y Desarrollo del servicio (PGMDS) (Faccendini, 2011).

Legalmente de acuerdo a lo establecido en la Ley nacional N° 23.696 (Reforma del Estado) en su artículo 57 se establece lo siguiente:

*Las concesiones que se otorguen deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión.*

De acuerdo a diversos estudios se ha detectado un bajo nivel de financiación y de inversión destinados al servicio de agua potable, debido a una clara falta de interés en esta industria por considerársela poco atractiva económicamente (Budds y McGranahan, 2003).

Esto es un punto interesante y real en el sentido de que el papel del mercado y de la regulación pasan a ser el centro de análisis. Sin embargo, también quedó comprobado que más allá de otorgarle diversos beneficios económicos y legales a las empresas privadas (a través de la firma de los acuerdos de inversión), esto no implicó que presenten un mayor interés en el negocio.

Asimismo, se ha detectado que el financiamiento destinado a la infraestructura en ciudades con bajos o intermedios beneficios económicos, ha sido realizado mayoritariamente por parte del sector público.

Principalmente, esto se produce a través de los impuestos locales y nacionales, de préstamos internacionales tomados por el Estado, y a través del aporte realizado por los usuarios por el pago de sus facturas (Hall y Lobina, 2006).

Tal es así que en el caso de la concesión de Aguas Argentinas S.A. la principal fuente de financiamiento para la inversión fue a través de lo obtenido por los cargos de consumo y/o de conexión.

Otro punto a destacar es que la empresa no aportó capitales propios para las obras de infraestructura, sino que se endeudó vía financiamiento externo. Con este argumento, a pesar del creciente endeudamiento de la empresa, la reticencia a aportar capitales propios – en contraposición con la actitud en cuanto a la distribución y el giro de utilidades del exterior – ha derivado en un sistemático y, en la mayoría de los años, crecientemente incumplimiento en materia de compromisos de inversión (Mutuberría Lazarini, 2007).

Lo relevante es que la concesión se financia esencialmente sobre la base de las instituciones financieras participantes en este “project finance” y no por capital propio. La reticencia a asignar recursos propios y, en paralelo, la marcada propensión a recurrir a fuentes financieras internacionales a tasas de interés muy por debajo de las vigentes en el mercado doméstico, emerge como un elemento insoslayable para la comprensión del desempeño empresario (Azpiazu y otros, 2004).

Además se ha detectado insuficiente regulación tarifaria.

Tal es así que el marco regulatorio estableció lo siguiente:

- Mecanismos de ajuste o de actualización tarifaria; fijación de un tope al nivel de ingreso medio percibido por la firma prestataria; sólo se efectúan ajustes tarifarios extraordinarios como consecuencia de variaciones en los costos o acontecimientos relevantes no previsibles al momento de la licitación; ajenos a la responsabilidad del concesionario; podrían introducirse modificaciones tarifarias cada cinco años como consecuencia de planes en los “Planes Quinquenales de Mejora y Expansión” de los servicios.

- El contrato de concesión prohibía toda revisión tarifaria asociada a minimizar o anular el riesgo empresario y a compensar las imprevisiones, negligencias o ineficiencias del concesionario (Mutuberría Lazarini, 2007).

Uno de los puntos a tener en cuenta es el caso de los préstamos y su costo y el plazo de devolución, ya que esto impactará directamente en los cargos que se le aplicarán al servicio del agua. Las unidades de agua no son caras pero la infraestructura sí lo es (Rouse, 2007).

Una de las principales amenazas a la sostenibilidad del contrato de concesión de Aguas Argentinas fue el excesivo nivel de endeudamiento en que incurrió la empresa, puesto que el mismo derivó en una situación financiera muy frágil ante la crisis macroeconómica de fines de 2001 y principios de 2002. Esta progresiva descapitalización de la compañía llevó a que el cambio de la paridad cambiaria en 2002 la encontrara en una situación de apalancamiento financiero más delicada que si se hubieran cumplido las previsiones de la oferta (Ordoqui Urcelay, 2007).

La mayoría de los proveedores del servicio escasamente recuperan sus costos de operación y mantenimiento, careciendo de la capacidad de financiar la infraestructura.

Algunos operadores privados fueron capaces de lograr un mayor grado de recuperación de costos, y de ampliar sustancialmente sus servicios durante los años noventa.

Sin embargo desde el año 2002 las tarifas han sido congeladas y la capacidad de autofinanciamiento se ha esfumado.

Con la re estatización del servicio en el Área Metropolitana de Buenos Aires la política de financiamiento se modificó, y actualmente la principal fuente de recursos corresponde a aportes del presupuesto de la administración pública nacional (Lentini, 2011).

Un inadecuado sistema tarifario puede derivar en un desequilibrio financiero de la empresa de servicios de agua potable.

Si bien el marco regulatorio plantea un principio de equilibrio económico de la prestación basado en tarifas que cubran los costos totales de la

prestación, los valores vigentes se mantienen en los mismos niveles que existían en enero de 2002 (Lentini, 2011).

Tal como dijera el premio Nobel de economía Milton Friedman “no hay almuerzo gratis”, de la misma manera, ningún servicio público es gratuito. Dependerá de la estructuración del marco regulatorio si el costo es soportado por los usuarios o por todos los contribuyentes en general.

Las tarifas retribuyen un servicio público que es recibido, pero no sólo remunera su consumo y sus gastos que conlleva su suministro, sino también los servicios de amortización e intereses del capital que fue invertido, elementos todos implícitos en la disponibilidad misma del servicio público (Capalbo, 2011).

### **Posibilidad legal de realizar el corte del servicio:**

El sistema de corte del servicio luego de haberse realizado intimaciones debidas a los usuarios por falta de pago, es algo que se utiliza en todo el mundo (Rouse, 2007).

El marco actual toma distancia con algunos aspectos de la Ley 11.820/96, sancionada como camino preparatorio para la privatización de los servicios, e incorpora por ejemplo entre sus novedades la división de las tareas de regulación y control, y establece la imposibilidad del “corte total” del servicio por morosidad en los usuarios residenciales. Por lo cual, las empresas se ven impedidas de proceder a prácticas expandidas con la concesión de los servicios en la década pasada; tales como retirar los medidores de agua y sellar los desagües (Cáceres, 2010).

Queda claro que la legislación vigente en el año 1993 no permitía a las empresas el corte del servicio a hogares por falta de pago.

Una paradoja que atenta contra la universalización y se ve aplicada en la normativa desde que el servicio era prestado por el Estado se agregó la posibilidad de cortar el suministro de agua potable ante la falta de pago de tres boletas consecutivas – cláusula posteriormente incorporada en el Reglamento de Usuarios de la concesionaria- y continuar cobrando la deuda

con independencia de la prestación efectiva del servicio por parte de la firma (Azpiazu y otros, 2004).

La realidad es que tanto para el caso cuando existía una empresa privada que suministraba este servicio, como para el caso de una empresa pública, las condiciones de corte y restricción del servicio son las mismas.

Lo ideal hubiese sido que los plazos para que se efectúe el corte en el caso del servicio suministrado por la empresa pública hubiesen sido un poco más leves y exigentes que en el otro caso, para de esta manera el Estado poder brindar un tiempo determinado al usuario en el cual pudiese resolver una eventual complicación económica antes de que se deje de gozar del servicio y tener que pagar un cargo adicional por reconexión.

Lo positivo es que se pactaron algunas excepciones para los casos donde se debe considerar la protección de la salud pública, entendiéndose como tal que la Concesionaria no ejercerá directamente esta facultad respecto de hospitales, sanatorios y cárceles, sean estos públicos o privados.

## **El caso de “Aguas de Illimani” en Bolivia:**

Uno de los casos más renombrados en relación al fenómeno de la privatización del servicio de agua potable, fue el de la ciudad de Cochabamba, Bolivia en Enero del año 2000.

Esta concesión se concentró en la provisión del servicio de agua potable en las ciudades de La Paz y El Alto, con una duración de 25 años, con el objetivo de expandir el servicio hacia los barrios más pobres.

Se comenzó a trabajar en estas tareas utilizando en muchos casos el mismo personal de la zona, para que colabore en la instalación de nueva infraestructura que permita la provisión del servicio, por lo que pudo avanzarse parcialmente con los objetivos fijados en la concesión (Rouse, 2007).

A partir del año 2002 comenzaron a registrarse problemas debido a que existían denuncias respecto a un servicio inadecuado y con tarifas altas, dejando afuera de la red a 200.000 personas aproximadamente (lo cual no

aparecía en los registros oficiales). Asimismo, se registraron 70.000 personas excluidas del servicio por no poder afrontar el pago de la conexión a pesar de que las cañerías pasaban por las puertas de sus casas (Spronk, 2006).

En La Paz y el Alto, la protesta ciudadana contra Aguas de Illimani (Grupo Suez) comenzó en esta última localidad, cuando 200 mil personas quedaron fuera de área servida del contrato. A todo esto se le sumaba que momentos antes de la entrega de la concesión por parte del SEMA-PA a Aguas de Illimani, para hacer más atractiva la concesión aumentó las tarifas un 57,7%. Sin perjuicio de ello, bajo la gestión privada de Suez, la conexión de agua y alcantarillado (cloacas) llegó a valer 450 dólares estadounidenses, cuando el salario mínimo era de dos dólares (Faccendini, 2011).

En dicho caso, miles de personas se manifestaron para protestar por las calles debido a que como consecuencia de dicha privatización, el costo del servicio de agua potable se les había incrementado en un 35%. A raíz de estos reclamos se llevó al país casi al estado de sitio, y se sentó un importante precedente a nivel regional en relación a dicha temática.

A principios del año 2005 el presidente de Bolivia prometió la cancelación del contrato, lo cual a continuación produjo el reclamo realizado por la empresa Suez ante el CIADI, en donde el gobierno boliviano deberá pagar por los daños.

La tarea de control por parte del Estado también fue criticada al igual que la debilidad existente en su legislación protectora del medioambiente.

Sin embargo, es importante mencionar que existen diversas opiniones en relación a la privatización del servicio del agua.

Los primeros más liberales consideran que se debe someter a este recurso a las leyes del mercado, y que con esta recaudación de dinero se podrían realizar inversiones para que todos los ciudadanos puedan disfrutar del servicio. A esto debe considerarse los niveles de corrupción que existen en Sudamérica en cada país, por lo que muchas veces esto es difícil de implementar en la práctica.

Los segundos consideran que la privatización de los servicios no asegura que la población en general pueda gozar de este derecho, y apoyan la postura de lo que ocurrió en Cochabamba (de nacionalizarlo).

### **Casos jurisprudenciales relevantes:**

A continuación se analizarán algunos casos "testigos" que se vinculan directamente con los temas analizados aquí:

<b><u>Caso</u></b>	<b><u>Jurisdicción</u></b>	<b><u>Hechos principales</u></b>	<b><u>Sanciones</u></b>
Aguas Argentinas S.A. c/ Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios s/ proceso de conocimiento (2007)	Nacional	Se desestimó la demanda tendiente a que se declare la nulidad de la resolución del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, por la cual se dispuso que correspondía a la concesionaria del servicio de agua potable, y no a los usuarios, ejecutar a su costo las conexiones domiciliarias externas de agua y cloacas en las áreas servidas, cobrando como único monto el cargo de conexión.	Aguas Argentinas debía pagar los costos de conexión del servicio a los usuarios, asumiendo el riesgo empresario.
Marcoré, Marta Susana vs. Aguas de Corrientes S.A. y Ente Regulador de Obras Sanitarias sobre Amparo (2011)	Corrientes	La empresa de agua procedió a cortar el servicio a una usuaria por falta de pago.	Se ordenó a Aguas de Corrientes S.A. a que dentro de las 24 horas de abonados los gastos por parte de los usuarios, se proceda a reconexión del servicio de agua al inmueble del demandante
Vallejos Ripoll Carlos María contra Aguas de Corrientes S.A. sobre amparo (2010)	Corrientes	El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes, por mayoría, avaló el amparo concedido por la Cámara, para evitar que la empresa concesionaria le cortara el servicio de agua potable a un usuario al que le reclamaba el incumplimiento de algunas cuotas de un	Se exigió la reconexión del servicio de agua.

<p>Villegas Normas Hersilla contra Cooperativa de Agua Potable o Servicio Público Potrero de los Funes Limitada sobre acción de amparo (2007)</p>	<p>San Luis</p>	<p>convenio de pago. Se promovió acción de amparo contra la Cooperativa de agua potable de Potrero de los Funes, a fin de que deje sin efecto el corte del servicio y se facture en forma separada las facturas de agua para poder abonarlas.</p>	<p>La sentencia hizo lugar a la acción de amparo interpuesta por Norma Villegas contra Cooperativa de Agua potable y otros servicios públicos de Potrero de los Funes limitada, a quien conforme la medida cautelar firme ordenó colocar una canilla de emergencia en la casa de la actora y regularice su situación de deuda. Asimismo deberá consensuar con la actora un plan de pagos a fin de que regularice su deuda y pueda obtener la prestación del servicio en el término de treinta días.</p>
<p>Ulrich, Lilian Inés c/Aguas Argentinas S.A. sobre daños y perjuicios (2004)</p>	<p>San Isidro</p>	<p>Al 15 de noviembre de 1995 ante las amenaza de corte de servicio, la actora insistió en que las superficies de su propiedad eran las denunciadas en el empadronamiento voluntario y otra vez puso de relevancia la existencia del error, de la prestadora del servicio público que consideraba que la propiedad tenía 329 m2 en lugar de 278,50 m2. El 25 de julio de 1997 la empresa prestataria del servicio público insistió en el cobro de lo mal facturado con nuevas amenazas de corte de servicio. El 6 de agosto de 1997 Aguas argentina cortó el servicio de agua. Finalmente la accionante manda cartas documento a la</p>	<p>Liliana Ulrich 4 años después de comenzadas las gestiones, logró que Aguas Argentinas reconozca cuál era la superficie real denunciada en el año 1994 y determine la existencia de un crédito de \$ 45,06 a su favor. La sentencia condenó a la empresa a pagar una indemnización por incumplimiento contractual.</p>



		demandada, y fue a las oficinas donde hizo nueva entrega de la documentación que acreditó sus presentaciones y los requerimientos de Aguas Argentinas.	
--	--	--	--

Se destaca que en todos los casos las sanciones son muy débiles y poco estrictas, y en la mayoría de los casos defendiendo los derechos básicos de los usuarios.

## Conclusiones:

En primer lugar, los riegos empresarios de cualquier actividad deberían ser asumidos por asumir la parte que se encuentra en mejores condiciones, y el contratista deberá hacerse cargo de los riesgos asociados con las operaciones y con las finanzas, pero debe asegurársele que pueda operar sin interferencias políticas (Rouse, 2007).

Por lo tanto no debería seguirse la tendencia de derivar todo el riesgo al contratista, cuando en realidad los contratos deben ser flexibles y tener en cuenta que en plazos tan extensos pueden ocurrir cambios significativos que deben ser recepcionados.

Las principales modificaciones relevantes que pueden ocurrir son:

- Políticas gubernamentales.
- Políticas y normativa vinculada con el cambio de cotización de las monedas.
- Aspectos físicos (Rouse, 2007).

El riesgo debe ser impuesto para ambas partes al momento de la firma del contrato de concesión, o en un instrumento de vinculación (si se trata de una empresa estatal).

En segundo lugar, hay una falta de normativa que prevea incentivos para lograr servicios más eficientes, sustentables y transparentes. Esto significa que el anterior y actual sistema tarifario no permite recuperar los costos del servicio (insustentables).

A su vez, también coincidimos con lo que afirman algunos autores que el acceso al agua es un derecho humano, y que por eso su servicio debe ser sustentable (Rouse, 2007).

Las razones principales vinculadas con la calidad del servicio, fue la falta de fondos, debido a la ineficiencia operacional combinada con la existencia de tarifas bajas que no cubrían los costos (Alcazar y otros, 2000).

Los ingresos muy bajos significan que se pagan bajos salarios, que existe poca motivación y la oportunidad de que aparezca la corrupción, la existencia de un mal desempeño, la existencia de consumidores poco contentos y aún más bajos ingresos. Los subsidios significan que existe un control estatal, una baja iniciativa, una baja motivación y un mal servicio, y así sucesivamente (Rouse, 2007).

Cuando ocurre esta situación, es adecuado incrementar gradualmente las tarifas del servicio de agua para poder lograr un servicio más sustentable. Sin embargo, los consumidores no van a estar conformes si se aumentan sus tarifas sin que ellos vean mejoras en el servicio, y para esto se requiere de su participación (Rouse, 2007).

Queda claro que las tarifas y los estándares de los servicios se encuentran directamente relacionados, ya que si las primeras son muy bajas no se permite la recuperación de los costos provocando que el proveedor no pueda brindar un servicio con adecuada calidad.

En este último caso puede ocurrir que el gobierno asuma esta carga económica de manera explícita o implícita.

En síntesis es importante destacar que la regulación también posee el rol de prevenir que las tarifas no sean "muy bajas". Sin embargo se aclara que esta situación se aplica para el caso de los países en desarrollo ya que para el caso de los países desarrollados se aplica el principio totalmente opuesto, debido a que en la mayoría de las situaciones estas empresas funcionan de manera adecuada.

El Estado debe intervenir ya que no se puede contar solamente con las fuerzas autoequilibrantes del mercado, a los fines de la internalización de

las externalidades, lo que implica la integración del *factor ambiental* en el cálculo económico de la empresa.

Puesto que si ello no se produce, los daños ambientales y su reparación deberán ser reparados por la sociedad en su conjunto y terminarán por convertirse en costos sociales.

A esos fines atienden los tributos verdes, como mecanismos necesarios y adecuados para encauzar la actividad en la prevención del daño ambiental.

Esta acción indirecta es importante pero sólo alcanza efectivo resultado cuando existe coordinación de la política tributaria con el contexto socio-económico al cual ha de aplicarse.

La estructura tarifaria se caracterizaba por: dolarización de las tarifas, formulación de cláusulas de ajuste sobre la base de la inflación estadounidense. En todos los casos en los que se efectuaron renegociaciones contractuales primó el interés privado sobre el social. Esto se traduce en que las variaciones de tarifas no tienen efectos uniformes entre tipos de usuarios. Por ello, aquellos aumentos destinados a los cargos fijos perjudicaron especialmente a los usuarios de menores consumos (Mutuberría Lazarini, 2007).

Resulta evidente que está faltando una propuesta de reforma tarifaria, en el sentido de que los derechos de los usuarios sean ejercidos de manera más justa y equitativa. Desde el ámbito de la protección del ambiente y de los recursos naturales este sistema regulado legalmente supone una violación a los derechos básicos de los ciudadanos.

Es fundamental destacar que uno de los principales incumplimientos fue el de los límites fijados en relación con los aumentos de los servicios, o sea por fallas en las cláusulas de los contratos de concesión.

El tema central de discusión estuvo relacionado con las consecuencias que provocó en la población el alza de tarifas por los servicios al inicio de la concesión. No cabe la menor duda de que en estos casos hubo una falla fundamental en el diseño de los términos de la concesión que pudo haber sido evitada (Fernández y otros, 2009).

Algunos investigadores como Miguel Solanes afirman que los cambios de prioridad de la financiación pública condujeron a descentralizaciones y privatizaciones que terminaron con la calidad de los servicios, básicamente por mal diseño y evaluación económica de los sistemas y su sustentabilidad.

## Referencias:

ALCAZAR, Lorena; ABDALA, Manuel; SHIRLEY, Mary (2000); The Buenos Aires Water Concession, The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy.

AZPIAZU, Daniel; CATENAZZI, Andrea; FORCINITO, Karina (2004); Recursos públicos, negocios privados, Informe de Investigación N° 19, 2° edición, Universidad Nacional de General Sarmiento, ISBN: 987-9300-59-9, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina.

BARLOW Maude; CLARKE Tony (2004); Oro azul, Editorial Paidós, Barcelona, España.

BIANCHI, Alberto (1999); La tarifa de los servicios públicos (del Rate of return al Price-cap), Microjuris Argentina, MJ-DOC-2438-AR | ED, 183-975 | MJD2438.

BUDDS, Jessica, MCGRANAHAN, Gordon (2003); Are the debates on water privatization missing the point?. Experiences from Africa, Asia and Latin America, Environment and Urbanization Volume 15, N° 2, SAGE.

CAPALBO, Sofía (2011); Capítulo: El agua como un derecho humano y el rol del Estado, "Gobernanza y manejo sustentable del agua – Governance and sustainable management water", Editorial Mnemosyne, ISBN; 978-987-1829-03-3, Buenos Aires.

CÁCERES, Verónica Lucía (2009); La problemática del acceso al agua y al saneamiento domiciliario ante la ausencia de redes, Circuitos mercantiles de acceso en el Partido de José C. Paz, Cuartas Jornadas de la Asociación Argentino Uruguaya de Economía Ecológica, CD ROM ISBN: 978-987-22038-4-9, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

CÁCERES, Verónica (2010); Reflexiones sobre el rol del estado en la provisión del agua potable en la Provincia de Buenos Aires, IV Encuentro Internacional Economía, Política y Derechos Humanos, Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires, Argentina.

EHRHARDT, David; GROOM, Eric; HALPERN, Jonathan, O'CONNOR, Seini (2007), Economic regulation or urban water and sanitation services: some practical lessons, Water Sector Board Discussion Paper Series, N°9, The World Bank Group.

ESTEVE PARDO, José (2008); Derecho del medio ambiente. Editorial Marcial Pons, ISBN: 978-84-9768-567-2, Madrid, España.

FACCENDINI, Aníbal (2011); Agua y saneamiento. Derecho humano esencial. El bien común: la privatización del agua en Santa Fe 1995-2005, 1° edición, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, ISBN: 978-950-673-874-7, Rosario, Argentina.

FACCENDINI, Aníbal (2011), Fracaso de la privatización del agua en Santa fe (1995-2005). La reestatización, XXIII Congreso Nacional del Agua Conagua 2011, Resistencia, Chaco, Argentina.

FERNÁNDEZ, Diego, JOURAVLEV, Andrei, LENTINI, Emilio, YURQUINA, Angel (2009), Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

HALL, David; LOBINA, Emanuele (2006); Pipe dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries, Public Services International Research Unit, World Development Movement, Londres, Reino Unido.

HANTKE-DOMAS, Michael; JOURAVLEV, Andrei (2011); Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento, CEPAL, Santiago de Chile.

LENTINI Emilio (2011); Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

LOFTUS, Alexander; MCDONALD, David (2001); Of liquid dreams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires, International Institute for Environment and Development, Environment and Urbanization.

MATHUS ESCORIHUELA, Miguel (2011); Capítulo: Sinergias ambientales e instituciones de gestión, "Gobernanza y manejo sustentable del agua – Governance and sustainable management water", Editorial Mnemosyne, ISBN; 978-987-1829-03-3, Buenos Aires.

MENIN, Federico Javier, CERDÁ Matías Christian (2006); Las privatizaciones en la Argentina de los '90. De Obras Sanitarias de la Nación a Aguas Argentinas S.A.: ¿Un Servicio Público al servicio del mercado?, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Economía Internacional, <http://www.caei.com.ar/es/programas/economia/09.pdf>.

MINAVERRY, Clara (2012); El sistema de control del servicio de agua en la Argentina. La experiencia de Buenos Aires y Santa Fe, Revista Científica Semestral de Ciencias Económicas Oikonomos, Año 2, Volumen 2, páginas 144- 173, Universidad Nacional de La Rioja, ISSN 1853 – 5690.

MINAVERRY, Clara (2008); La valoración social del recurso del agua dulce, y su relación con la crisis mundial de abastecimiento, Revista Recursos Naturales y Ambiente N° 55, Centro Agronómico Tropical de Investigación y enseñanza (CATIE), páginas 4-7.

MINAVERRY, Clara (2011); The implementation of successful Social Programmes in the provision of water services in the City of Buenos Aires, Argentina, Workshop 8: Regulatory and Social Contexts for Institutional,

performance, Abstract Volume, World Water Week in Stockholm, Stockholm International Water Institute (SIWI), Editora: Ingrid Stangberg.

MUTUBERRÍA LAZARINI, Valeria (2007); Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social. Análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires, Tesis de Maestría en Economía Social, 2º edición (2005-2007), Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina.

ORDOQUI URCELAY, María Begoña (2007); Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño, CEPAL, Santiago de Chile.

ROUSE, Michael (2007); Institutional Governance and Regulation of Water Services, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido.

SOLANES, Miguel (2008); Descentralización de servicios de agua, eficiencia y Acuerdos de protección a la inversión internacional, Conferencia Internacional sobre gestión del agua en países federales y semejantes a los federales, Expo Zaragoza 2008.

SOLANES, Miguel, GONZÁLEZ VILLARREAL, Fernando (2002); Los principios de Dublín reflejados en una evaluación comparativa de ordenamientos institucionales y legales para una gestión integrada del agua, "El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio", Tomo II, Editorial Civitas.

SPRONK, Susan (2006; The Failure of Water Privatization in Bolivia: The Continuity of Policy in the 'Post-Washington Consensus' World Bank, Paper presented to the International Workshop on Local Government Reform: Privatization and Public-Private Collaboration, Barcelona, Spain.

VERGARA BLANCO, Alejandro (2005); Las aguas como bien público (no estatal) y lo privado en el derecho chileno: evolución legislativa y su proyecto de reforma, El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio, Tomo II, Editorial Civitas, España.

#### **Cita de este artículo:**

MINAVERRY, C. (2013) "La sustentabilidad de la normativa tarifaria del servicio de agua". *Revista OIKONOMOS [en línea]* 21 de Abril de 2013, Año 3, Vol. 1. pp.129-166 . Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>



**A3. V1. Abril de 2013**  
**Revista Científica de Ciencias Económicas /**  
**ISSN 1853-5690 / Av. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja,**  
**Argentina. / <http://oikonomos.unlar.edu.ar>**